

Academische vrijheid
een juridische verkenning

Academic Freedom
a legal exploration

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de
rector magnificus

Prof.dr. H.A.P. Pols

en volgens besluit van het College voor Promoties.
De openbare verdediging zal plaatsvinden op

vrijdag 24 februari 2017 om 11.30 uur door

Joris Ruben Groen
geboren te Heerenveen

Promotiecommissie:

Promotoren: Prof.mr. P.W.A. Huisman
Prof.mr. R. de Lange

Overige leden: Prof.dr. H.G. van de Bunt
Prof.dr. P.C. Westerman
Prof.mr. P.J.J. Zoontjens

Voorwoord

De kiem voor dit proefschrift werd gelegd in mijn afstudeerscriptie bij de opleiding Rechtsgeleerdheid aan de Vrije Universiteit te Amsterdam over marktwerkingsbeleid in het hoger onderwijs en mijn afstudeerscriptie bij de opleiding Wijsbegeerte aan diezelfde universiteit over academische vrijheid. Nadat ik na mijn afstuderen aan de slag ging bij het ministerie van Justitie als wetgevingsjurist, bleef het verlangen leven om een uitgebreider onderzoek aan academische vrijheid te wijden. Mijn promotor, professor Huisman, wist dit verlangen op de juiste manier aan te spreken.

In dit voorwoord wil ik een ieder die op een of andere manier heeft bijgedragen aan het tot stand komen van dit proefschrift bedanken. Allereerst natuurlijk mijn promotor, die ondanks zijn omvangrijke en steeds wisselende werkzaamheden de tijd wist te vinden om mijn teksten grondig te becommentariëren, steeds vanuit een juist evenwicht tussen vrijheid en sturing. Ik ben dankbaar dat de vriendschappelijke omgang gedurende het onderzoek bewaard is gebleven. Mijn tweede promotor, professor De Lange ben ik dankbaar dat hij bereid was toe te treden. Zijn inspanningen zijn cruciaal geweest voor de afronding van het proefschrift.

Als buitenpromovendus is het niet altijd eenvoudig om gedurende het onderzoek het vuur brandend te houden. Op dat punt ben ik mijn collega's bij Constitutionele Zaken en Wetgeving en bij Directie Wetgeving en Juridische Zaken zeer erkentelijk. Gedurende het onderzoek heb ik met veel verschillende personen gesproken. Twee personen wil ik hier expliciet bedanken, Wim Deetman, die de tijd nam om vanuit zijn persoonlijke ervaringen als minister te reflecteren op met name hoofdstuk 3 van het onderzoek en Roel Fernhout, die de tijd nam om met mij over hoofdstuk 6 van gedachten te wisselen.

Een tweetal elementen zijn essentieel gebleken in de afronding van het onderzoek. Allereerst dank ik de Academie voor Wetgeving, die mij in staat stelde om me gedurende drie maanden volledig op het onderzoek te richten. In de persoon van Bert Niemeijer vond ik bovendien iemand die ook inhoudelijk kon spiegelen. Daarnaast dank ik de Onderwijsraad, waar ik onderdak vond in het 'Huis van het Onderwijs'. De discussies met de stafmedewerkers en de uitwisseling van ervaringen over het doen van wetenschappelijk onderzoek zijn zeer behulpzaam geweest. In het bijzonder dank ik Raymond Kübben, die de moeite heeft genomen om teksten te lezen en te becommentariëren en in staat bleek om steeds de juiste vragen te stellen.

Randvoorwaardelijk voor het kunnen verrichten van onderzoek zijn privéomstandigheden die hiervoor ruimte laten. Familie en schoonfamilie is hierbij onontbeerlijk gebleken. Mijn dank aan jullie hiervoor, en voor zoveel meer, is groter dan ik hier in woorden kan uitdrukken. Het onderzoek is afgerond op 26 februari 2016. Ontwikkelingen nadien zijn, op een enkele uitzondering na, niet meer meegenomen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	7
Summary	21
Lijst van de meest gebruikte afkortingen	35
1. Inleiding	37
1.1 Inleiding en centrale onderzoeksvraag	37
1.2 Opbouw van het onderzoek	39
1.3 Twee concepten van vrijheid bij Berlin	40
1.4 Het belang van academische vrijheid vanuit enkele perspectieven op wetenschap	42
1.4.1 Contrasterende opvattingen van wetenschap	42
1.4.2 Het belang van academische vrijheid	44
1.5 Artikel 23 Grondwet en het hoger onderwijs.....	46
1.6 Afbakening van het onderzoek	51
2. Academische vrijheid in het internationale recht en het nationale recht.....	54
2.1 Aard en definitie van academische vrijheid als grondrecht.....	55
2.2 Academische vrijheid in relatie tot de vrijheid van meningsuiting	58
2.2.1 Vrijheid van meningsuiting in artikel 10 EVRM en artikel 7 Gw.....	59
2.2.2 Jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot academische vrijheid	61
2.2.3 Nederlandse rechtspraak met betrekking tot academische vrijheid en de vrijheid van meningsuiting.....	66
2.2.4 Analyse en conclusie.....	69
2.3 Artikel 13 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.....	69
2.4 Academische vrijheid en het auteursrecht.....	70
2.5 Academische vrijheid als sociaal grondrecht in het IVESCR	72
2.5.1 Normen in het IVESCR	72
2.5.2 Handhaving en verbindendheid	75
2.6 Academische vrijheid in verklaringen van internationale organen	76
2.7 Academische vrijheid in de Whw.....	78
2.8 Academische vrijheid in het arbeidsrecht	79
2.9 Conclusie	82
3. Academische vrijheid als beginsel	85
3.1 Inleiding	85
3.2 Methode en beperkingen	86
3.3 Vroege ontwikkelingen	89
3.4 De klassieke universiteit.....	90
3.5 De hoglerarenuniversiteit.....	93
3.6 De democratische universiteit	96
3.7 De bestuurdersuniversiteit.....	101
3.8 Analyse en discussie	107
3.9 Nieuwe discussie over de bestuurlijke inrichting	111

3.10 Conclusie	116
4. Sturing van wetenschappelijk onderwijs in relatie tot academische vrijheid	118
4.1 Inleiding	118
4.2 Schets van het grondwettelijk kader en het wettelijk kader inzake het realiseren van wetenschappelijk onderwijs.....	120
4.2.1 Grondwettelijk kader inzake deugdelijkheidseisen en toezicht.....	120
4.2.2 Wettelijk kader inzake de realisatie van wetenschappelijk onderwijs.....	121
4.3 Sturing via bekostiging van wetenschappelijk onderwijs	127
4.3.1 De algemene bekostigingssystematiek	127
4.3.2 Prestatiebekostiging en sturing op kwaliteit	128
4.3.3 Discussie: Bekostiging en academische vrijheid	131
4.3.4 Conclusie	133
4.4 Kwaliteitszorg, accreditatie en academische vrijheid.....	134
4.4.1 Onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg	134
4.4.1 Nadere schets van het wettelijk kader inzake accreditatie	135
4.4.2 Thematische analyse van de jurisprudentie inzake accreditatie	139
4.4.3 Recente ontwikkeling in wetgeving en beleidsvoornemens	142
4.4.4 Discussie: kwaliteitszorg, accreditatie en de positie van de academicus	145
4.4.5 Conclusie	152
4.5 De positie van de examencommissie en academische vrijheid	154
4.5.1 Historische ontwikkeling inzake examinering	154
4.5.2 De uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de examencommissie... ..	156
4.5.3 Discussie: de positie van de examencommissie en academische vrijheid	157
4.5.4 Conclusie	162
4.6 Conclusie: sturing van wetenschappelijk onderwijs en academische vrijheid	164
5. Academische vrijheid in relatie tot sturing van wetenschappelijk onderzoek.....	169
5.1 Inleiding	169
5.2 Sturing van wetenschappelijk onderzoek in de eerste geldstroom	172
5.2.1 Inleiding	172
5.2.2 Sturing in de bekostiging van onderzoek aan universiteiten.....	172
5.2.3 Kwaliteitsbewaking van wetenschappelijk onderzoek.....	175
5.2.4 Profilering	179
5.2.5 Conclusie	179
5.3 Sturing van wetenschappelijk onderzoek in de tweede geldstroom	181
5.3.1 Inleiding	181
5.3.2 Wettelijk kader inzake het functioneren van NWO	182
5.3.3 Thematische sturing: topsectoren.....	185
5.3.4 Thema's bij de selectie van onderzoeksvoorstellen in de jurisprudentie.....	187
5.4 Discussie: academische vrijheid en sturing van wetenschappelijk onderzoek	200
5.4.1 Nadere specificatie van de betekenis van academische vrijheid in relatie tot sturing van wetenschappelijk onderzoek.....	200

5.4.2 Sturing in de eerste geldstroom en academische vrijheid	201
5.4.3 Sturing in de tweede geldstroom en academische vrijheid.....	207
5.4.4 Conclusie	218
5.5 Conclusie	219
6. Academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit	226
6.1 Inleiding	226
6.2 Aard en belang van wetenschappelijke integriteit.....	227
6.3 Normen van wetenschappelijke integriteit.....	227
6.4 Handhaving van integriteitsbeleid	229
6.5 Schending van integriteit: wetenschapsfraude.....	231
6.6 Analyse en discussie	236
6.7 Sturing van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke integriteit	240
6.8 Conclusie	243
7. Eindconclusie.....	245
7.1 Inleiding	245
7.2 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en deelvragen	245
7.2.1 Academische vrijheid als grondrecht	245
7.2.2 Academische vrijheid als beginsel van inrichting van universitair bestuur ...	247
7.2.3 Sturing van wetenschappelijk onderwijs door de overheid en academische vrijheid	252
7.2.4 Sturing van wetenschappelijk onderzoek vanuit de overheid en academische vrijheid	255
7.2.5 Wetenschappelijke integriteit en academische vrijheid.....	262
7.3 Slotbeschouwing	264
Literatuurlijst.....	268
Zaakregister.....	283

Samenvatting

Inleiding

Professor George Maat is een patholoog-anatoom die als expert betrokken is bij de identificatie van MH17-slachtoffers binnen het Landelijke Team Forensische Opsporing (LTFO). Na een lezing op 9 april 2015 over de identificatie van de slachtoffers van de MH17-ramp voor studenten, waarbij hij foto's toonde, waarover journalisten berichtten, raakte hij in opspraak. De minister van Veiligheid en Justitie, Van der Steur uitte felle kritiek en stelde hem op non-actief bij het LTFO. Hierop eiste een groep van 25 wetenschappers excuses van de minister, omdat de regels over het delen van de informatie over de ramp met de MH17 niet duidelijk waren. Minister Van der Steur heeft inmiddels aangekondigd opnieuw in gesprek te gaan met George Maat en in de Tweede Kamer aangegeven in de toekomst mogelijk opnieuw een beroep op hem te doen. Professor George Maat lijkt hiermee in belangrijke mate gerehabiliteerd.

De gang van zaken roept vragen op over de verhouding tussen overheidsgezag en wetenschappers in de uitoefening van hun beroep. Mag een minister een wetenschapper op basis van een dergelijk incident op non-actief stellen in een nevenfunctie? Of komt een wetenschapper hier academische vrijheid toe? En is de context van de lezing, in een college voor studenten relevant voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid?

Naast het feit dat academische vrijheid wordt ingeroepen bij dergelijke incidenten speelt academische vrijheid een belangrijke rol in discussies over de inrichting van de universiteit en de vormgeving van onderwijs- en wetenschapsbeleid. Academische vrijheid wordt vrijwel onverdeeld beschouwd als een *conditio sine qua non* voor het bedrijven van wetenschap en het geven van academisch onderwijs, zowel door wetenschappers zelf als door overheden. Wetenschap kan alleen maar productief zijn als er een zekere mate van academische vrijheid, een eigen ruimte voor de professional wordt gegarandeerd. Over de inhoud en reikwijdte van academische vrijheid is echter aanmerkelijk minder overeenstemming.

Wetenschap wordt gedreven door inhoudelijke, normatieve idealen van goede wetenschap, maar daarnaast mede bepaald door andere maatschappelijke en economische belangen. Academische vrijheid heeft als rechtsnorm daarin haar waarde, dat ze beoogt deze inhoudelijke normatieve sfeer van wetenschap te bewaren binnen de maatschappelijke verhoudingen waarin wetenschap gerealiseerd wordt. Hierbij gaat het niet alleen om het vrijwaren van individuele wetenschappers tegen uitoefening van dwang in academische activiteiten, maar ook het beschermen van normen van goede wetenschap in de collectieve dimensie van wetenschap. Dit is niet alleen van belang voor de wetenschap als een waarde in zichzelf, maar ook voor de samenleving als geheel.

In dit proefschrift verken ik de juridische betekenis van academische vrijheid in verschillende domeinen. De centrale onderzoeksvraag hierbij luidt:

“Hoe wordt de academische vrijheid gewaarborgd in de internationale en Nederlandse rechtsorde en hoe verhoudt deze vrijheid zich tot sturing van wetenschappelijk onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vanuit de overheid?”

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in twee deelvragen, en verschillende subdeelvragen. De eerste deelvraag luidt: op welke wijze is academische vrijheid gewaarborgd in de internationale en Nederlandse rechtsorde? Bij deze vraag zijn als (sub)deelvragen te onderscheiden:

- op welke wijze is academische vrijheid vastgelegd in het internationale recht en de nationale rechtsorde en uit welke elementen is deze vrijheid opgebouwd?
- op welke wijze is academische vrijheid aan de instelling vormgegeven?

De tweede deelvraag luidt: hoe verhoudt deze vrijheid zich tot sturing van wetenschap vanuit de overheid? Bij deze tweede deelvraag kunnen worden onderscheiden:

- op welke wijze wordt vanuit de overheid gestuurd op wetenschappelijk onderwijs en hoe verhoudt deze sturing zich tot academische vrijheid?
- op welke wijze wordt vanuit de overheid gestuurd op wetenschappelijk onderzoek en hoe verhoudt deze sturing zich tot academische vrijheid?

De laatste deelvraag is: op welke wijze is wetenschappelijke integriteit gewaarborgd in het wetenschappelijk onderzoek? Deze deelvraag is opgekomen naar aanleiding van enkele spraakmakende gevallen van wetenschapsfraude, die aanleiding hebben gegeven voor een bredere discussie over een mogelijk verband tussen wetenschapsfraude en (overheids)sturing van wetenschap.

Hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2 staat de vraag centraal hoe academische vrijheid wordt gewaarborgd in de internationale en Nederlandse rechtsorde. Academische vrijheid is, ten opzichte van andere grondrechten een wat afwijkend grondrecht. Een eenduidige, onomstreden rechtsbasis voor academische vrijheid als grondrecht ontbreekt. Voorts is academische vrijheid geen universeel recht, maar verbonden met een specifieke maatschappelijke positie, namelijk die van academicus. Hiermee samenhangend nodigt academische vrijheid uit tot theoretiseren en het ontwikkelen van eigen definities.

Ik verdedig in dit hoofdstuk dat academische vrijheid het best te begrijpen is als een overkoepelend begrip dat bestaat uit een waaier van verschillende rechten, die verbonden zijn aan de uitoefening van academische taken. Het voordeel van deze benadering is dat enerzijds de samenhang van de verschillende onderliggende rechtsnormen kan worden bewaard, maar tegelijkertijd voor de verschillende onderliggende rechtsnormen preciezer kan worden geduoid welke betekenis de rechtsnorm heeft voor verschillende betrokkenen.

De betekenis van academische vrijheid verschilt voor verschillende elementen per subject. Ongeacht of bijvoorbeeld een student wel of geen aanspraak kan maken op academische vrijheid is duidelijk dat de betrokkenheid van de student bij het onderwijs en onderzoek een wezenlijk andere is dan die van een docent/onderzoeker. Voor de mate waarin een beroep gedaan kan worden op de vrijheid van meningsuiting, maakt dit wellicht niet veel uit, maar voor de mate van zeggenschap over het onderwijs is dit wel degelijk relevant.

Ook de wijze waarop een beroep gedaan kan worden op academische vrijheid, bijvoorbeeld in welke mate het recht inroepbaar is bij de rechter, kan sterk verschillen voor verschillende elementen van academische vrijheid. Een risico van een algemene

benadering, zoals deze bijvoorbeeld door de regering werd gehanteerd bij de codificatie van academische vrijheid, is dat het begrip dermate algemeen wordt gedefinieerd, dat relevante onderscheidingen met betrekking tot de wijze van handhaving, naar de achtergrond verdwijnen en harde en zachte aanspraken door elkaar heen gaan lopen en aan betekenis verliezen.

De harde kern van academische vrijheid wordt gevormd door een aantal subjectieve rechten, waar individuele academici aanspraken aan kunnen ontlenen doordat ze inroepbaar zijn bij de rechter. Het gaat hier om:

- De vrijheid van meningsuiting;
- Academische vrijheid in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie; en
- Auteursrechtelijke bescherming van wetenschappelijk werk.

De vrijheid van meningsuiting wordt beschermd in artikel 7 van de Nederlandse Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Van deze bepalingen biedt artikel 10 van het EVRM doorgaans de meest ruime bescherming in de Nederlandse rechtsorde. Dit is een individueel, subjectief recht, dat bij de rechter inroepbaar is. Artikel 10 EVRM bevat in algemene zin het recht een mening te uiten, te koesteren en inlichtingen te ontvangen of verstrekken zonder inmenging van openbaar gezag. Het uiten van een mening is niet aan een vorm gebonden. Het gaat niet slechts om bescherming van bijvoorbeeld gedrukt werk, maar om alle vormen van meningsuiting. Ook het gesproken woord valt hier dus onder. Het geven van college, of het voorbereiden, schrijven en uitgeven van wetenschappelijke publicaties vallen hier onder.

Het tweede lid van artikel 10 bepaalt dat de vrijheid van meningsuiting beperkt mag worden door 'formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen'. Beperkingen moeten op grond van dit tweede lid voorzien zijn bij wet (1), een gerechtvaardigd doel dienen (2) en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving (3). Tot slot dienen beperkingen proportioneel te zijn. Ook voor wetenschappelijk onderzoek zijn dergelijke wettelijke beperkingen relevant, bijvoorbeeld bij wetenschappelijk onderzoek op menselijk of dierlijk materiaal, maar ook, zoals in een actuele rechtszaak aan de orde was, beperkingen van export van kennis of materiaal dat mogelijk voor militaire doelen kan worden ingezet.

In de jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens in Straatsburg wordt in een aantal zaken academische vrijheid expliciet genoemd. De jurisprudentie van het EHRM over de vrijheid van meningsuiting in relatie tot academische vrijheid geeft een gemengd beeld. Aan academici komt vanzelfsprekend vrijheid van meningsuiting toe. De toegevoegde waarde van academische vrijheid ten opzichte van de universeel geldende vrijheid van meningsuiting is echter lastig te duiden. Met name in *Sorguç t. Turkije* wordt zeer expliciet aandacht aan het belang van academische vrijheid besteed, en in *Sapan t. Turkije* en *Mustafa Erdoğan en anderen tegen Turkije* wordt het academisch karakter van de uitlating heel expliciet meegewogen in de belangenafweging. De academische context

lijkt daarbij de drempel voor de noodzakelijkheid en proportionaliteit te verhogen: juist vanwege het belang van een open academisch debat, waarin meningen zonder angst voor beperkingen moeten kunnen worden gegeven voor de voortgang van wetenschappelijk onderzoek en een democratische samenleving, dient een beperking hiervan zwaar gemotiveerd te worden.

Artikel 7 Grondwet biedt hierbij aanvullende bescherming, doordat voorafgaande censuur op grond van de inhoud van een publicatie niet toegestaan is.

Artikel 13 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat bindend is sinds 2009, luidt: "De kunsten en het wetenschappelijk onderzoek zijn vrij. De academische vrijheid wordt geëerbiedigd." De betekenis van deze bepaling zal in de toekomst nader moeten blijken. Vooralsnog heeft deze bepaling weinig toegevoegde waarde gehad, enerzijds omdat de reikwijdte van het Handvest beperkt is tot de werkingssfeer van het Unierecht, anderzijds omdat de toelichting bij deze bepaling de betekenis min of meer gelijkstelt met de vrijheid van meningsuiting.

Wetenschappelijke werken worden beschermd door het auteurs-, octrooi- en kwekersrecht. Er kan worden gesteld dat er in het auteursrecht op grond van de CAO NU een veel sterkere positie is van de individuele academicus ten opzichte van zijn werkgever dan onder de wettelijke regeling in de Auteurswet 1912. Anders dan de wettelijke hoofdregel, die uitgaat van het eigendom van de werkgever over werken die de werknemer maakt, is er onder de CAO altijd de mogelijkheid om zelf eigenaar te blijven van het werk, mits hiervoor de geïnvesteerde kosten worden vergoed aan de werkgever.

Om de harde kern van de vrijheid van meningsuiting heen zijn verschillende andere, zachtere rechten te onderscheiden. Het gaat hier om internationale bepalingen, die niet een ieder verbindend zijn, internationale verklaringen die niet bindend zijn en nationale bepalingen die zich door aard en formulering niet lenen voor subjectieve aanspraken. Het gaat hier om:

- de vrijheid van wetenschap als sociaal grondrecht;
- diverse internationale, niet bindende verklaringen over academische vrijheid; en
- academische vrijheid als opdracht aan de instelling in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 15 van het IVESCR verplicht staten ertoe de vrijheid, die onontbeerlijk is voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en scheppend werk te respecteren. Deze bepaling, die moet worden gelezen in het licht van het Verdrag als geheel, impliceert niet alleen de minimale verplichting om de vrijheid van wetenschap te respecteren, maar verplicht er ook toe deze in toenemende mate te realiseren. De bepaling is, gelet ook op de formulering, evenwel niet een ieder verbindend en kan in rechte niet worden ingeroepen. Dit betekent dat de interpretatie van deze bepaling primair op het pad van de wetgever en de uitvoerende macht ligt.

Daarnaast wordt academische vrijheid genoemd in verschillende niet-bindende verklaringen van diverse internationale organisaties, waaronder de Unesco en de Raad van Europa. Allereerst wordt in aanbeveling 8 uit 2000 van de Raad van Europa over de onderzoeksmissie van de universiteit academische vrijheid genoemd in het kader van het vormgeven van onderzoek aan de universiteit. Daarnaast is aanbeveling 1762 van 30 juni 2006 geheel gewijd aan academische vrijheid en universitaire autonomie. Tot slot is

aanbeveling 2012/7 aangenomen op 20 juni 2012 over "the responsibility of public authorities for academic freedom and institutional autonomy". De "Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel" van Unesco van 11 november 1997 bevat verschillende overwegingen met betrekking tot academische vrijheid.

Academische vrijheid is expliciet vastgelegd in een wet in formele zin, in artikel 1.6 van de Whw: Aan de instelling wordt de academische vrijheid in acht genomen. Het woord 'aan' geeft reeds aan dat het hier gaat om een regulering van de interne verhoudingen in de universiteit, en niet de externe verhoudingen tussen de universiteiten en het rijk.

De academische vrijheid heeft betrekking op drie verschillende subjecten, de onderzoeker, de docent en de student. Het recht van academische vrijheid omvat een aantal deelvrijheden: de studievrijheid, de onderzoeksvrijheid en de openbaarmakingsvrijheid. In de toelichting bij het wetsontwerp dat de academische vrijheid introduceerde in de Nederlandse wetgeving wordt gesteld dat academische vrijheid in onze rechtsorde een ongeschreven en door traditie bepaald beginsel vormt dat aan de universitaire bestuursorganisatie mede ten grondslag ligt.

Voor de arbeidsrechtelijke positie van de academicus is in het licht van academische vrijheid relevant dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting die in het algemeen geldt voor ambtenaren op grond van artikel 125a van de Aw, niet is opgenomen in de CAO NU 2015-2016. Aan de hand van een (overigens zeldzaam) beroep op academische vrijheid in arbeidsrechtelijke sfeer kan worden geïllustreerd dat deze norm verder weinig betekenis heeft in de arbeidsrechtelijke relatie tussen de academicus en de instelling. Sterker nog, academische vrijheid kan ten nadele werken van de hoogleraar: juist vanwege de grote vrijheid en het gebrek aan gedetailleerde opdrachten die in andere werkgever-werknemersrelaties een sterkere rol spelen, heeft hij een sterkere eigen verantwoordelijkheid om een adequate invulling te geven aan zijn positie, en mag hij ook sterker op die verantwoordelijkheid worden afgerekend.

Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat de betekenis is van academische vrijheid als beginsel van de inrichting van universitair bestuur. Academische vrijheid als beginsel bestaat in de zeggenschap van de academicus, in samenspraak met medeacademici en binnen de grenzen van de wet over de wezenlijke elementen die betrekking hebben op het onderwijs en onderzoek.

Deze definitie bevat verschillende te onderscheiden, maar niet volledig te scheiden elementen. Allereerst wordt de zeggenschap uitgeoefend in samenspraak met medeacademici. Academische vrijheid als bestuurlijk beginsel leidt niet tot een doorslaggevende stem voor de individuele academicus. Daarnaast gaat het om zeggenschap over de wezenlijke elementen die betrekking hebben op het onderwijs en onderzoek. In ieder geval behoren hiertoe het ius examinandi en het ius promovendi. Academische vrijheid impliceert geen zeggenschap over het gehele bestuurlijke reilen en zeilen van de instelling, waaronder het huishoudelijk beheer over de instelling. Waar de grens ligt tussen wezenlijke elementen van onderwijs en onderzoek en huishoudelijk beheer zal steeds in concreto bepaald moeten worden.

Dit wordt verkend aan de hand van een wetshistorische analyse van de bestuurlijke ontwikkeling van de universiteit, waarbij alle voor de bestuurlijke verhoudingen relevante

wetswijzigingen zijn bestudeerd van 1815 tot nu. In grote lijnen is de bestuurlijke ontwikkeling van de universiteit in vier hoofdperioden in te delen:

1. De klassieke universiteit (1815-1960).
2. De hogeraarsuniversiteit (1960-1970).
3. De democratische universiteit (1970-1997).
4. De bestuurdersuniversiteit (1997-heden).

In de klassieke universiteit gold een dualistische structuur als uitgangspunt. Vanuit deze dualistische structuur gold een strikte organisatorische scheiding tussen beheer en bestuur, waarbij het beheer in handen lag van de Kroon en het college van curatoren en het bestuur werd uitgeoefend door de senaat en de faculteiten. Het college van curatoren fungeerde als een buffer tussen de Kroon, die de belangrijkste 'bestuursbevoegdheden' uitoefende, waaronder benoemingsrechten, en de academische senaat, die over de meer alledaagse aangelegenheden besliste. De wet zelf schreef het onderwijs in detail voor. Hoewel de Kroon en het college van curatoren zeer omvangrijke wettelijke bevoegdheden bezaten over universitaire aangelegenheden, waaronder de benoeming van hogeraars en het overige personeel, was de balans in de praktijk meer in evenwicht. Het college van curatoren vertoonde, gelet op de frequentie van bijeenkomen en het feit dat het lidmaatschap een onbezoldigde functie was, in oorsprong meer gelijkenis met een raad van toezicht dan een college van bestuur.

In de hogeraarsuniversiteit bleef dit dualistische model overeind, maar werd de hogeraar nadrukkelijker gepositioneerd als leidinggevende over het overige wetenschappelijke personeel binnen de universiteit. Achteraf kan deze periode worden beschouwd als een hoogtepunt voor de positie van de hogeraar. Voordien was de hogeraar in het beeld van de wetgever primair uitvoerend docent. Nadien kregen ook het overige wetenschappelijk personeel en studenten meer zeggenschap.

Het centrale probleem in de klassieke universiteit, dat bleef voortbestaan in de hogeraarsuniversiteit, was de afwezigheid van een orgaan dat bevoegd en in staat was tot het uitoefenen van het dagelijks bestuur. De academische senaat miste hiertoe belangrijke bevoegdheden en was door de toename van het aantal hogeraars ook te omvangrijk geworden. Bovendien ontbrak hierin de stem van het overige wetenschappelijke personeel, dat feitelijk een belangrijke rol speelde bij het verzorgen van onderwijs en het verrichten van onderzoek. Het college van curatoren had eerder de rol van toezichthouder en stond (formeel) op grote afstand van de dagelijkse praktijk. De Kroon bezat wel de meeste bestuursbevoegdheden, maar stond op grote afstand van de universiteiten en was sterk afhankelijk van informatievoorziening vanuit de universiteiten. Problemen van dagelijkse besluitvorming gingen hierdoor over vele schijven en was hierdoor traag. Dit probleem werd urgenter naarmate de omvang van de universiteit, en daarmee ook de omvang van de taak van het dagelijks bestuur, toenam. Het ontbrak de universiteit, in moderne termen, aan bestuurlijke slagkracht om de dagelijkse problemen het hoofd te kunnen bieden.

Onder de democratische universiteit werd gebroken met deze klassieke dualistische structuur en werd vervangen door een nieuwe dualiteit tussen universiteitsraad en universiteitsbestuur, analoog aan de gemeenteraad en het gemeentebestuur. Ditzelfde werd op facultair niveau gedaan. Het overige wetenschappelijke personeel en studenten

emancipeerden binnen de universiteit en de 'almacht' van de hoogleraar werd gebroken. Zeggenschap over onderwijs en onderzoek werd gewaarborgd door bevoegdheden zo veel mogelijk op een laag niveau, het niveau van de opleiding, te beleggen, waar het wetenschappelijk personeel de meeste zeggenschap had.

Hoewel de democratische universiteit een oplossing bood voor de problemen van de klassieke universiteit, kwamen hier ook nieuwe problemen voor terug. De verhouding tussen de verschillende lagen en de verschillende organen was verre van helder. De zeggenschap werd zoveel mogelijk op een laag niveau gelegd, waardoor er op vrijwel alle niveaus overleg noodzakelijk was voor alle bestuurlijke besluitvorming. Illustratief hiervoor is het feit dat tien jaar na de invoering de structuur van de WUB zelf nog niet overal was ingevoerd.

Met een nieuwe sturingsfilosofie vanuit de overheid met een sterke nadruk op de autonomie van de instelling, was ook een nieuwe interne bestuursstructuur noodzakelijk om deze autonomie waar te maken. Deze kwam met de modernisering van de universitaire bestuursorganisatie, die resulteerde in wat genoemd kan worden de bestuurdersuniversiteit. In de bestuurdersuniversiteit werden bevoegdheden onder de noemer van 'integraal management' meer hiërarchisch belegd, op het hoogste niveau bij het college van bestuur en binnen de faculteit bij het faculteitsbestuur. Een belangrijke waarborg voor academische vrijheid is dat de zeggenschap over onderwijs en onderzoek niet centraal belegd is bij het college van bestuur, maar bij de faculteit en de individuele hoogleraar liggen. Het college van bestuur dient uiterst terughoudend te zijn inzake het geven van richtlijnen over zaken die onderwijs en onderzoek betreffen. Ook de hoogleraar heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, waar de faculteit niet in mag treden. De hoogleraar heeft in die zin een nog sterkere positie dan het overige wetenschappelijke personeel, maar ook een grotere verantwoordelijkheid.

Deze eenheid van beheer en bestuur is vanuit het oogpunt van academische vrijheid gemengd te waarderen. Met het binnenhalen van huishoudelijk beheer in de universiteit is ook de spanning tussen beheer en zelfbestuur van de academische gemeenschap, die voorheen tussen enerzijds het ministerie en het college van curatoren en anderzijds de academici, verenigd in de senaat of de faculteit plaatsvond, 'verinnerlijkt'. Het verzet vanuit de roep om academisch zelfbestuur, dat zich voorheen richtte op het ministerie of het college van curatoren, richt zich tegenwoordig op de interne bureaucratische macht van het college van bestuur. Recente bestuurscrises aan de Vrije Universiteit en de Universiteit van Amsterdam en de opkomst van verschillende verzetsbewegingen, zoals "de nieuwe universiteit", zijn in dit licht beter te begrijpen.

Hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe academische vrijheid zich verhoudt tot sturing van wetenschappelijk onderwijs door de overheid. Voor beantwoording van deze vraag is een nadere concretisering van het begrip 'sturing' noodzakelijk. Ik heb in het kader van dit onderzoek gekeken naar sturing in de bekostiging, sturing via kwaliteitszorg en accreditatie en sturing in het positioneren van de examencommissie.

Bekostiging

In het bekostigingssysteem zijn statische en dynamische elementen ingebouwd. Statische elementen zijn bijvoorbeeld historisch gegroeide afspraken met instellingen

over bekostiging. Deze zijn niet te beïnvloeden door het gedrag van de instelling. Dynamische elementen zijn gelegen in een bedrag per student per jaar inschrijving een bedrag per graad. Over de dynamische elementen is wel discussie over een potentieel ondermijnend effect. De bekostiging per graad kan leiden tot een prikkel voor de instelling om het aantal graden te maximeren. Als dit intern wordt vertaald naar beleid om het gevraagde niveau naar beneden bij te stellen, raakt dit aan de zeggenschap van de academicus.

De invloed van het algemene bekostigingssysteem op het werk van de academicus is indirect en verloopt via het instellingsbestuur, faculteitsbestuur en opleidingsbestuur. Het instellingsbestuur heeft een eigen verantwoordelijkheid inzake de interne verdeling van de middelen onder de faculteiten en de faculteiten hebben ook weer een eigen verantwoordelijkheid voor verdeling van de middelen. Colleges van bestuur en faculteitsbesturen hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid om te voorkomen dat effecten van de algemene bekostiging ondermijnend werken voor de academische kwaliteit. Een causale relatie tussen de algemene bekostigingssystematiek en rendementsdenken in het werk van de academicus is hiermee ten hoogste indirect aanwezig.

Kwaliteitszorg en accreditatie

De zeggenschap van de academicus vindt plaats in collectieve verband. Een belangrijke uitdrukking van academische vrijheid is dat het toezicht in beginsel plaatsvindt op basis van oordelen van medeacademici of *peers*. In kwaliteitszorg en in het accreditatiestelsel komt dit tot uitdrukking in de eigen verantwoordelijkheid van de opleiding voor het beoordelen van de kwaliteit van de opleiding en in de verantwoordelijkheid en samenstelling van het visitatiepanel. Het visitatiepanel bestaat in principe uit zelfgekozen *peers* die op basis van hun gezag een oordeel kunnen vormen over het niveau van de opleiding.

In de ontwikkeling van het accreditatiestelsel zijn verschillende dynamieken te onderscheiden. Vanuit het oogpunt van academische vrijheid is het van belang om de horizontale aspecten in het stelsel te blijven borgen. Daarnaast is het van belang om te voorkomen dat de toezichthouder een te grote rol gaat spelen, ook buiten de wettelijke grenzen om. Accreditatie als periodieke toets voor het waarborgen van het minimale niveau van de opleiding is hiervoor een belangrijke waarborg. Voor buitenwettelijke bestuurlijke afspraken, ook wanneer de opleiding wel van voldoende kwaliteit is, is in dit licht mijns inziens in beginsel geen ruimte.

De rol van de examencommissie

Van oudsher is het *ius examinandi* een van de rechten van de academische gemeenschap. Het *ius examinandi* is nimmer een exclusieve bevoegdheid geweest van de individuele academicus. Het vaststellen van het kennen en kunnen van de student is altijd een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere examinatoren geweest. Oorspronkelijk kreeg dit vorm in een mondeling examen tegenover de gehele faculteit. Later werd dit, onder invloed van de grote toename van het aantal studenten, gewaarborgd in de vorm van afzonderlijke tentamens van verschillende vakgebieden, waarbij gelijke behandeling tussen verschillende studenten gewaarborgd werd door de examencommissie.

In de afgelopen jaren is de rol van de examencommissie, tegen de achtergrond van enkele incidenten inzake de betrouwbaarheid van verleende diploma's, steeds meer in het licht komen te staan van kwaliteitsbewaking. Voor de positie van de academicus is deze ontwikkeling gemengd te waarderen. Enerzijds is de examencommissie een van de gremia waarin de invloed van academici zeer groot is en betekent een versterking van de examencommissie ook een versterking van die invloed. Anderzijds neemt de kans op conflicten tussen individuele academici en de examencommissie toe naarmate de taak van de examencommissie uitbreidt in de richting van taken die voorheen aan de (gezamenlijke) examinatoren waren voorbehouden. Al te hooggespannen verwachtingen van de mogelijkheden van de examencommissie om het eindniveau van de studenten te garanderen moeten mijns inziens genuanceerd worden in het licht van de kennis, maar ook in het licht van de praktische mogelijkheden die de examencommissie heeft. De richting die de Onderwijsinspectie lijkt voor te staan, waarbij de examencommissie wordt gepositioneerd als een soort interne toezichthouder, kan vanuit dat oogpunt bekritiseerd worden.

Hoofdstuk 5

In hoofdstuk 5 staat de vraag centraal hoe academische vrijheid zich verhoudt tot sturing van wetenschappelijk onderzoek door de overheid. Ook hiervoor geldt dat een nadere concretisering van het begrip 'sturing' noodzakelijk is voor beantwoording van deze vraag. Een eerste nadere definiëring is gelegen in het onderscheiden van de verschillende geldstromen, waaruit de universiteiten middelen ontvangen. De eerste geldstroom bestaat uit de middelen die rechtstreeks vanuit de rijksoverheid worden verstrekt aan de universiteiten ten behoeve van onderwijs en onderzoek. De tweede geldstroom bestaat uit de middelen die via NWO en, in bescheidener omvang, de KNAW ter beschikking worden gesteld voor wetenschappelijk onderzoek.

Eerste geldstroom

In het kader van sturing binnen de eerste geldstroom heb ik gekeken naar sturing in de eerste geldstroom via de bekostiging van wetenschappelijk onderzoek, sturing op kwaliteit van onderzoek en profilering.

Bekostiging in de eerste geldstroom

In de bekostigingssystematiek zijn verschillende statische en dynamische criteria opgenomen. De statische criteria zijn onafhankelijk van het gedrag van de instelling, terwijl de dynamische criteria, het aantal graden en het aantal promoties, beïnvloedbaar zijn. Het grootste deel van de onderzoeksbekostiging vindt plaats op basis van statische criteria.

In het kader van de sturing op basis van de aantallen verleende graden en promoties is er wel discussie over potentieel ondermijnende effecten van een financiële prikkel. Met name het bedrag per promotie heeft tot discussie geleid. Ook hiervoor geldt, evenals in de onderwijsbekostiging, dat de prikkel in het algemene bekostigingssysteem niet zonder meer causaal doorwerkt binnen de instelling. Het college van bestuur en de faculteit hebben een eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen van ondermijnende effecten. Daarnaast is het verrichten van een promotie geen bevoegdheid van een individuele hoogleraar. Als het goed is zijn er kwaliteitswaarborgen in bijvoorbeeld een evenwichtige samenstelling van de leescommissie.

Kwaliteitszorg en onderzoeksvisitaties

Interne en externe kwaliteitszorg is een bekostigingsvoorwaarde in het hoger onderwijs. Het college van bestuur heeft de bevoegdheid tot het opstellen van een instellingsplan, waarin ook bepaalde wetenschapsgebieden kunnen worden aangewezen waarop de universiteit zich wil profileren. Het wettelijk zwaartepunt voor de kwaliteitszorg in het onderzoek ligt evenwel bij het faculteitsbestuur, de decaan of een meerhoofdig bestuur, die de faculteit bestuurt inzake het onderzoek en hiertoe verschillende bevoegdheden heeft. Daarnaast spelen ook onderzoeksgroepen feitelijk een grote rol, maar deze hebben geen aparte wettelijke bevoegdheden. De hoogleraar heeft een eigen wettelijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van zijn wetenschapsgebied.

Bij de externe kwaliteitszorg gaat het om een periodieke evaluatie van de onderzoekseenheid op basis van het Standard evaluation protocol (SEP). Het stelsel van externe kwaliteitszorg voor wat betreft het onderzoek is te beschouwen als een informeel stelsel: aan een negatief oordeel over de kwaliteit zijn geen rechtsgevolgen verbonden. Belangrijke criteria waar het onderzoek op wordt beoordeeld zijn kwaliteit van onderzoek, maatschappelijke relevantie en levensvatbaarheid (viability). Dit zijn procedurele normen en geen inhoudelijke maatstaven: er wordt slechts bepaald naar welke aspecten moet worden gekeken, niet hoe deze precies moeten worden ingevuld.

Een van de belangrijke bevindingen van dit proefschrift in dit kader is dat het niet, of niet alleen sturing vanuit de overheid is die op gespannen voet kan staan met academische vrijheid, maar ook actoren binnen de wetenschap zelf hierin een verantwoordelijkheid hebben. Het opstellen van de normen voor evaluatie, maar ook het concretiseren van deze normen in de visitaties, gebeurt door wetenschappers zelf. Kwantitatieve publicatienormen e.d., die aanleiding zijn geweest voor veel kritiek binnen de wetenschap, worden niet door de overheid afgedwongen, maar door wetenschappers zelf gehanteerd.

Profilering

In de eerste geldstroom vindt daarnaast thematische sturing plaats door profileringsafspraken tussen instellingen en de minister van OCW, die doorwerken in onder andere het instellingsplan. De inhoudelijke richting van profilering is aan de instellingen zelf gelaten.

Ten aanzien van profilering is de belangrijkste conclusie dat het op zichzelf niet in strijd met academische vrijheid is wanneer de overheid een verplichting tot profilering zou voorschrijven aan instellingen. De vorm waarin dit plaatsvindt, op basis van buitenwettelijke prestatieafspraken tussen instellingen en minister zijn mijns inziens echter zeer ongelukkig. De verplichting tot profilering voor de instelling, die ingrijpt in het wettelijke primaat van de faculteiten voor de organisatie van wetenschappelijk onderzoek, is zodanig ingrijpend dat deze bij wet zou moeten worden vormgegeven. Bij de afweging of profilering wenselijk is, dient het primaat van de faculteit bij de organisatie van wetenschappelijk onderzoek mijns inziens zwaar te wegen.

Tweede geldstroom

Daarnaast heb ik gekeken naar verschillende vormen van sturing in de tweede geldstroom waaronder, op macroniveau, het topsectorenbeleid en, op microniveau, de selectie van onderzoeksvoorstellen door NWO.

Thematische sturing in de tweede geldstroom

Thematische sturing vindt plaats via het zogenaamde topsectorenbeleid. Binnen dit beleid worden onderzoeksmiddelen ingezet voor onderzoek dat binnen een van de negen topsectoren valt.

Thematische sturing heeft als voordeel dat de overheid wel prioriteiten kan aangeven in het wetenschapsbeleid, maar de selectie van onderzoeksvoorstellen op kansrijkheid en kwaliteit kan uitbesteden aan bedrijfsleven en kennisinstellingen. Voor de wetenschap heeft dit als voordeel dat de overheid op grote afstand kan blijven van de inhoudelijke waardering van het wetenschappelijk onderzoek. Een ander voordeel is dat thematisch onderzoek een legitimatie kan zijn om middelen voor wetenschappelijk onderzoek vrij te maken. Tegelijkertijd zijn er binnen de wetenschap wel zorgen over de verhouding tussen thematisch gebonden onderzoek en vrij onderzoek. Academische vrijheid impliceert geen norm voor de ideale verhouding tussen ongebonden en thematisch gebonden onderzoek.

Selectie van onderzoeksvoorstellen door NWO

In het kader van dit onderzoek heb ik gekeken naar alle beschikbare jurisprudentie met betrekking tot de selectie van onderzoeksvoorstellen door NWO. In de jurisprudentie zijn verschillende thema's te onderscheiden.

Zo is de afbakening van gebiedsbesturen niet gebaseerd op basis van overwegingen van wetenschappelijke kwaliteit, maar historisch gegroeid. Verder worden soms keuzes gemaakt om de uitvoeringslast te beperken, bijvoorbeeld door alleen een bepaald aantal inzendingen te beoordelen of door een eerste voorselectie te maken op basis van CV's. Ook worden soms formele criteria gebruikt voor het beperken van de omvang, door bijvoorbeeld maar een beperkt aantal aanvragen in behandeling te nemen. Een ander element dat in de jurisprudentie naar voren komt is dat het bijzonder lastig inzichtelijk te krijgen is op basis van welke argumenten of criteria een voorstel uiteindelijk net niet voor subsidie in aanmerking komt. Dit komt overeen met de ervaring, die ook wel in de literatuur naar voren komt, dat de 'onderkant' van de onderzoeksvoorstellen er wel uit gehaald wordt, maar dat de verschillen aan de bovenkant bijzonder klein zijn.

Ondanks dat academische vrijheid in de zin van zeggenschap van academici over de verdeling van middelen voor onderzoek, met name een grote mate van zeggenschap over de wetenschappelijke kwaliteit van onderzoeksvoorstellen, in zijn algemeenheid is gewaarborgd binnen de tweede geldstroom, doen zich ook spanningen voor. Ik onderscheid in dit kader de rechtsbescherming voor de individuele academicus, de bestuurlijke vormgeving van NWO en de verhouding tussen de eerste geldstroom en de tweede geldstroom.

De individuele rechtsbescherming is op een aantal punten kwetsbaar. Met name de toegang tot stukken met het oog op het recht om een verdediging te voeren kan worden verbeterd. Ook de marginale toetsing ten aanzien van de te volgen procedure voor verdeling van middelen zou mijns inziens heroverwogen kunnen worden. Tot slot zou terughoudendheid in acht moeten worden genomen bij het verdelen van publieke middelen voor wetenschappelijk onderzoek via privaatrechtelijke rechtspersonen.

In de bestuurlijke verhoudingen van NWO is een van de belangrijkste actuele vraagstukken welke rol wetenschappelijke disciplines hebben binnen NWO. Binnen de

bètawetenschappen worden de verschillende disciplines vertegenwoordigd in verschillende gebiedsbesturen. NWO is daarmee in belangrijke mate een verlengstuk van deze disciplines. De alfa- en gammawetenschappen zijn echter verenigd in elk een gebiedsbestuur, waarin verschillende disciplines zijn opgenomen.

Er is echter aangekondigd in de Wetenschapsvisie 2025 dat NWO 'gekanteld' zal worden, waarbij de rol van het centrale bestuur zal toenemen en de verschillende gebiedsbesturen van de bètawetenschappen zullen worden verenigd in één breed domein. Ook de gebiedsbesturen voor de alfa- en gammawetenschappen zullen worden samengevoegd. Met name voor de bètawetenschappen betekent dit een sterke breuk met de bestaande situatie, waarin nog een grote rol is weggelegd voor de verschillende wetenschappelijke disciplines. Hierop is vanuit verschillende hoeken veel kritiek. Belangrijke argumenten tegen deze kanteling zijn het behoud van kwaliteit en draagvlak bij de selectie van onderzoeksvoorstellen, waarvoor een duidelijke disciplinaire basis onontbeerlijk zou zijn.

Vanuit de ervaringen in MaGW, zoals deze in de jurisprudentie naar voren komen, zijn deze argumenten wel herkenbaar. De vereniging van zeer uiteenlopende disciplines in één domein roept specifieke problemen op bij de selectie van onderzoeksvoorstellen. De vergelijkbaarheid van verschillende voorstellen binnen verschillende vakgebieden is gering. Daarnaast kunnen strategische belangen een grotere rol gaan spelen: beoordeelende wetenschappers kunnen zich gaan gedragen als belangenbehartigers van hun 'eigen' vakgebied bij de beoordeling van onderzoeksvoorstellen. Inhoudelijke expertise speelt een andere rol: in een brede commissie gaat het niet primair om vakinhoudelijke expertise over de te beoordelen onderzoeksvoorstellen, maar om een professionele inschatting van het onderzoeksvoorstel als wetenschapper.

Tot slot is er ook discussie over de omvang van de tweede geldstroom ten opzichte van de eerste geldstroom. Academische vrijheid omvat geen concrete normen voor de verdeling tussen de verschillende geldstromen. Desalniettemin geven gesignaleerde personele consequenties van de onderzoeksfinanciering en het beeld van structurele overvraging van onderzoekssubsidies aanleiding tot zorg.

Hoofdstuk 6

In dit laatste zelfstandig inhoudelijke hoofdstuk staat de vraag op welke wijze wetenschappelijke integriteit in wetenschappelijk onderzoek is gewaarborgd. De inhoudelijke maatstaven voor wetenschappelijk onderzoek worden in zeer hoge mate bepaald en hoog gehouden door individuele wetenschappers en de wetenschappelijke *peers*. Deze grote mate van vrijheid vergt een hoge mate van integriteit van de wetenschapper. Wetenschappelijke integriteit en academische vrijheid zijn in zekere zin voorwaardelijk voor elkaar: integriteit is alleen aan de orde wanneer ook ruimte is voor andere keuzes.

Integriteit is nauw verbonden met het geweten van individuele academici. Wetenschappelijke integriteit, als bijzondere vorm van integriteit is nauw verbonden aan de uitoefening van een specifiek beroep. Het is daarmee noodzakelijkerwijs verbonden met een persoonlijk ideaal van zuivere wetenschap. De keuzes die men als wetenschapper maakt, in de sfeer van de keuze van het object van onderzoek, methode, conclusies en presentatie van de conclusies dienen in overeenstemming te zijn met het geweten van de wetenschapper. Wanneer dit niet het geval is, is er sprake van een

inbreuk op de persoonlijke wetenschappelijke integriteit van de wetenschapper. Dit kan worden beschouwd als de subjectieve component van wetenschappelijke integriteit.

Wetenschappelijke integriteit heeft echter ook een meer objectieve component, in de normen die in het vakgebied als aanvaardbaar gelden voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. Als de keuzes van de individuele wetenschapper niet overeenkomen met deze normen, kan eveneens worden gesproken van een inbreuk op de meer objectieve elementen van wetenschappelijke integriteit. Hiervoor zijn algemene normen, die overstijgend voor alle vakgebieden gelden. Het fabuleren van data, manipuleren van data of het plagiëren van het werk van anderen worden in alle vakgebieden beschouwd als 'doodzonden' of academisch wangedrag.

Wetenschappelijke integriteit werd lange tijd beschouwd als een volledig eigen verantwoordelijkheid van de individuele onderzoeker en van de onderzoekers onderling. Pas in de laatste jaren is er sprake van enige expliciete aandacht voor wetenschappelijke integriteit. Belangrijke stappen hierin zijn de oprichting van het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) en het stimuleren van het aanwijzen van vertrouwenspersonen wetenschappelijke integriteit binnen de instelling, naar aanleiding van de Notitie Wetenschappelijke Integriteit, *Over normen van wetenschappelijk onderzoek* (2001) en het opstellen van de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening (2004, gewijzigd in 2012 en 2014).

Door een aantal spraakmakende affaires inzake wetenschapsfraude, waarvan de bekendste rond de Tilburgse hoogleraar Diederik Stapel, is de aandacht voor wetenschappelijke integriteit sterkt toegenomen. Discussies over wenselijk wetenschappelijk gedrag, die hierdoor op gang zijn gekomen, zijn positief te waarderen. Tegelijkertijd heeft dit ook de verwachtingen rondom integriteitsbeleid doen toenemen en legt dit het handelen van alle actoren bij mogelijke wetenschapsfraude onder een vergrootglas.

Mede aan de hand van de affaire inzake Nijkamp heb ik betoogd dat er een aantal specifieke kwetsbaarheden in het huidige integriteitsbeleid is. Allereerst is de huidige Gedragscode opgezet als een startpunt van discussie. De beginselen van goed gedrag worden niet omgezet in handhaafbare normen. Risico hiervan is dat de discussie over de precieze inhoud van de norm gevoerd wordt gedurende de handhaving van de norm. Een belangrijke stap in de verdere ontwikkeling van het integriteitsbeleid is hiermee mijns inziens het wijzigen van de bestaande gedragscode, waarbij een helder onderscheid wordt gemaakt tussen beginselen van goed gedrag en normen die wetenschappelijk wangedrag definiëren.

Een tweede kwetsbaarheid is de centrale rol van het instellingsbestuur bij incidenten van wetenschapsfraude. Het ligt bij het instellingsbestuur om een onderzoek te starten, maar ook om een uiteindelijk oordeel uit te spreken en eventueel disciplinaire maatregelen te nemen. Het instellingsbestuur wordt extern aangesproken op de handhaving van wetenschappelijke integriteit. Door de relatieve zeldzaamheid van incidenten, wordt er vaak gewerkt met ad hoc commissies, die telkens zelf het wiel moeten uitvinden. Hiermee neemt de kans op procedurele onzorgvuldigheden toe. Dit heeft negatieve gevolgen voor het waarborgen van de positie van de beschuldigde wetenschapper. Daarnaast heeft het instellingsbestuur verschillende belangen, hetgeen er toe kan leiden dat in de buitenwereld het beeld ontstaat dat de instelling 'de zaak in de doofpot wil

stoppen'. Tot slot is een kwetsbaar element dat door de centrale rol van de instelling het bewaken van de rechtseenheid lastig is. Het LOWI komt pas in beeld wanneer het instellingsbestuur een voorlopig besluit heeft genomen, en alleen wanneer er verzocht wordt om een advies. Dit is pas heel laat in de procedure, waarin veel van de concrete normstelling en kwalificatie van de feiten al heeft plaatsgevonden. Hiermee kan er grote variatie ontstaan in de wijze waarop instellingen wetenschappelijk wangedrag beoordelen en de consequenties die instellingen aan wetenschappelijk wangedrag verbinden.

Een belangwekkende en actuele vraag is in hoeverre publicatiedruk en de huidige wetenschappelijke cultuur bijdraagt of heeft bijgedragen aan wetenschapsfraude. Dit is een lastig te beantwoorden vraag, omdat beide elementen, publicatiedruk en wetenschapsfraude, lastig te definiëren zijn. Mede hierdoor worden soms verschillende discussies onder deze noemer gevoerd. Wanneer het gaat over wetenschapsfraude in de strikte zin van het woord, is een sterk verband mijns inziens niet aannemelijk, omdat iedere wetenschapper in het vakgebied bloot staat aan dezelfde druk, maar desondanks toch enkelen zijn die zich daadwerkelijk overgeven aan het fabuleren van data en andere vormen van wetenschapsfraude.

Voor slodderwetenschap ligt dit anders. Externe prestatiedruk kan op gespannen voet staan met de interne normatieve uitgangspunten van goede wetenschap. De norm om niet vooringenomen te zijn ten aanzien van de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek kan bijvoorbeeld op gespannen voet staan met een publicatiecultuur waarin alleen positieve bevindingen gepubliceerd kunnen worden en een werkomgeving waarin sterke nadruk wordt gelegd op de aantallen publicaties. De kosten voor het bewaren van persoonlijke wetenschappelijke integriteit kunnen dan zo hoog zijn, bijvoorbeeld het niet kunnen voortzetten van de wetenschappelijke carrière, dat dit in redelijkheid nauwelijks van individuele wetenschappers gevergd kan worden.

Summary

Introduction

Professor George Maat is involved as an expert pathologist within the national team for forensic investigation (Landelijk team forensische opsporing) in the identification of human bodies after the MH17-airplane disaster. In a lecture for students on the ninth of April 2015 about the identification of the victims, he shows pictures of the victims. After journalists reported about his lecture in newspapers, the minister of Security and Justice, Van der Steur, highly criticizes professor Maat and puts him on non-active. In the following a group of 25 scientists demand apologies from the minister, because the rules on the sharing of information weren't clear. The minister has consequently announced to talk again with George Maat and has announced in parliament that he may call upon the service of him in the future. For professor George Maat this is a significant rehabilitation.

The affair of George Maat raises questions about the relationship between government authority and the freedom of academics to exercise their profession. Is a minister allowed to take disciplinary measures towards the professor in this case? Or does an academic professor enjoy academic freedom to lecture on a subject he wants, the way he wants? And is the context of the lecture, for a public of students, relevant for assessing the acceptability of the lecture?

Besides the fact that academic freedom is invoked in these, quite rare, incidents, academic freedom plays a central role in discussions about the organization of the university and the education- and science policies. Academic freedom is commonly considered to be a *conditio sine qua non* for academic research and academic education, both by academics and by governments. Academic work can only be productive if a degree of academic freedom is guaranteed. Despite this broad consensus on the necessity of academic freedom, the content and scope of academic freedom is considerably more disputed.

Academic research is driven by normative ideals of good science, but also by other societal and economic interests. The main goal of academic freedom as a legal norm is to protect the inner normative sphere of academic research within the societal context in which academic research takes place. It is not only relevant to protect individual researchers from external pressure in their research, but also to protect this inner normative sphere of academic research as a communal effort. This is not only a value in itself for academic research, but also of crucial importance for society as a whole.

In this thesis, I explore the meaning of academic freedom from a legal perspective. The central question of this thesis is: "How is academic freedom guaranteed in international and Dutch law and what is the meaning of this freedom with respect to education policies and policies regarding scientific research? "

This central question is divided into two sub-questions. The first research question is: How is academic freedom guaranteed in international and Dutch law? I have divided this question (sub) sub-questions:

- How is academic freedom protected under international law and Dutch law and what are it's elements?; and

- What is the role of academic freedom in the internal regulation of the university as an institution?

The second research question is: What is the meaning of this freedom with respect to education policies and policies regarding scientific research? In this second part of the question can be distinguished:

- what are specific government policies on academic education and what is the meaning of academic freedom in this respect?
- what are specific government policies on academic research and what is the meaning of academic freedom in this respect?

A sub-question, which came up during my research is: How is academic integrity in academic research guaranteed?

Chapter 2

The central question in chapter 2 is: How is academic freedom protected under international law and Dutch law. Academic freedom is, when compared to other fundamental rights, a somewhat odd fundamental right. A clear, undisputed legal basis for academic freedom as a fundamental right is missing. Furthermore, academic freedom is not a universal right, but linked to a specific social position, namely that of the academic professional. In this light, academic freedom invites to theorize and develop different definitions of academic freedom.

In this chapter I defend that academic freedom is best understood to be an 'umbrella concept' of several different rights, which are associated with academic work. The advantage of this approach is that on the one hand coherence of the various underlying legal norms can be preserved, but on the other hand underlying legal norms can be interpreted more precise than from a more general approach.

The meaning of academic freedom can differ for different elements of academic freedom and per subject. For example, whether a student can or cannot claim academic freedom, it is without discussion that the responsibilities of students in teaching and research are fundamentally different from that of a teacher and researcher. For the exercise of the freedom of expression, this may not be much of a difference, but for the degree of participation in decision-making processes regarding education it is highly relevant.

Furthermore, the way in which academic freedom can be enforced, for example, to what extent the legal norm is enforceable in court, may differ for different elements of academic freedom. The risk of a general approach of academic freedom as a singular norm, as for example was used by the government in the codification of academic freedom in the law, is that relevant distinctions with regard to the manner of enforcement will be lost.

The core of academic freedom consists of a number of individual rights, which are enforceable by the court. These are:

- Freedom of expression;
- Academic freedom in the Charter of Fundamental Rights of the European Union; and
- Copyright protection of scientific work.

Freedom of expression is protected in Article 7 of the Dutch Constitution, article 10 of the ECHR and Article 19 of the ICCPR. Of these provisions, article 10 of the ECHR normally provides for the broadest protection in the Dutch legal system. It is an individual, subjective right that is enforceable in court. Article 10 ECHR protects the right to freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority. The expression of an opinion not limited to protection of printed work, but protects all forms of expression. Core academic activities, such as giving a lecture, writing and publishing academic papers, are protected under this article.

The second paragraph of article 10 states that freedom of expression may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary. Restrictions must be prescribed by law (1), serve a legitimate aim (2) and be necessary in a democratic society (3). Restrictions must be proportional. For academic research, these restrictions can be highly relevant, for example in research that depends on human or animal material, which is restricted by law, but also, as was the case in a recent court case, regarding restrictions on export of knowledge or material that could be used for military purposes.

The European Court of Human Rights in Strasbourg explicitly mentions academic freedom in their case law. The ECHR case law on academic freedom gives a mixed picture. Academics do have, as everybody else, freedom of expression. However, the added value of academic freedom in the light of the more general freedom of expression is difficult to establish. In *Sorguç v. Turkey*, the Court stresses the importance of academic freedom for a democratic society. In *Sapan v. Turkey*, the academic context of the statement is taken into account in the balancing of interests. The academic context appears to raise the threshold of necessity and proportionality: because of the importance of an open academic debate for a democratic society, restrictions should meet a high threshold of necessity and proportionality.

Article 7 of the Constitution provides additional protection, because a priori censorship on the basis of the content of a publication is not allowed under any condition.

Article 13 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which is legally binding since 2009, states: "The arts and scientific research shall be free of constraint. Academic freedom shall be respected." The meaning of this provision remains to be seen in the future. For the time being this provision has little value over and above article 10 of the ECHR, firstly because the scope of the Charter is limited to the scope of Union law, and secondly because the meaning of the provision is, in the light of the explanatory notes, equal to the freedom of expression.

The second element of the core of academic freedom consists of the subjective right to protection of copyright¹, patent rights and plant breeders' rights. It can be argued that the position of the academic researcher in relation to his employer with regard to

¹ I use the concept of copyright in this paragraph as a translation of term 'auteursrecht', although there are substantive differences in meaning of these concepts. It would go too far to elaborate these differences in more detail within the scope of this summary.

copyrights is much stronger under the under the collective labour agreement (CAO NU) than is usual under the Copyright Act (Auteurswet 1912). Under the Copyright Act, the main rule is that the employer is the owner of the copyright, while under the CAO NU, the employee has the possibility to keep the copyrights over the work, if the costs of development are reimbursed to the employer.

Besides this core of academic freedom, several 'softer' rights can be distinguished. These legal norms cannot be enforced by courts, either because of their formal status or because of their nature and formulation. In this regard, one can distinguish:

- The freedom of science as a fundamental social right;
- Various international, non-binding statements on academic freedom; and
- Academic freedom as a mission for the university, prescribed by the Higher education and research Act (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, Whw).

Article 15 of the ICESCR obliges states to respect the freedom indispensable for scientific research and creative activity. This provision, which must be read in light of the Convention as a whole, does not only oblige states to respect a minimal level of freedom of scientific research, but also urges states to progressively achieve the full realization of this freedom. The provision is however not binding on everyone, and cannot be enforced by courts. The formulation of the provision is not precise enough to be self-executing. This implies that the interpretation of this provision lies primarily on the path of the national legislative- and executive powers.

In addition, academic freedom is mentioned in several non-binding declarations from various international organizations, including UNESCO and the Council of Europe. Firstly academic freedom is mentioned in Recommendation 8 of the Council of Europe on the research mission of the university in 2000. Furthermore, Recommendation 1762 is entirely devoted to academic freedom and university autonomy. Finally, Recommendation 2012/7, which was adopted on June 20, 2012, speaks in general about "the responsibility of Public Authorities for academic freedom and institutional autonomy". The Unesco Recommendation Concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel of November 11, 1997 contains various considerations relating to academic freedom.

In Dutch national law, academic freedom is codified in article 1.6 of the Whw: Academic freedom is respected at the institution. The phrase "at the institution" already signifies that this article regulates the relations within the university, and not the external relation between the university and the state. It is a mission for the university. Academic freedom, as it is illuminated in the explanatory memorandum for parliament (memorie van toelichting), covers three different subjects, the researcher, the teacher and the student. The right of academic freedom includes three freedoms: the freedom to study, the freedom to do research and the freedom to publicize. The explanatory memorandum also stated that academic freedom is an unwritten traditional principle, which is shaped by historical developments, that is a fundamental for the governance of universities.

With regard to the employment status of academicians it is relevant from the perspective of academic freedom that restrictions to the freedom of expression, which generally applies to officials under Article 125a of the Government personnel act (Ambtenarenwet), are not included in the collective labour agreement (CAO NU 2015-2016). On the basis of the (albeit rare) jurisprudence with regard to academic freedom in labour law, it can be

illustrated that academic freedom has little significance in the employment relationship between the academic and the institution. Indeed, academic freedom may be a disadvantage for the academic employee: precisely because of the lack of detailed instructions, which usually play a strong role in other employer-employee relations, the academic has a heavy responsibility to provide adequate work, in accordance with his abilities and position, he may also be held more accountable.

Chapter 3

This chapter focuses on the question of the meaning of academic freedom as a principle of university governance. Academic freedom as a principle of governance can be defined as a principle of participation of the academician, in collaboration with fellow academics and within the limits of the law, in decision-making about the essential elements of education and academic research.

This definition contains several distinct, but not completely separate elements. First, participation in decision-making is exercised in collaboration with fellow academics. Academic freedom as a principle of governance does not lead to a decisive vote for the individual academic professional. Furthermore, academics have a say about the essential elements of education and research. This includes the traditional *ius examinandi*, the right to examine a student's knowledge and abilities, and the *ius promovendi*, the right to admission to the PhD. Academic freedom does imply control by academics over the administrative and financial affairs of the institution. The boundary between the essential elements of education and research and administrative and financial affairs has to be determined in practice, and will always be controversial.

This definition is explored on the basis of a legal historical analysis of the governance of the university. I have studied all relevant legislative changes in the governance of the university from 1815 until now. Broadly speaking, one can divide the development of the university into four periods:

1. The classical university (1815-1960).
2. The professors' university (1960-1970).
3. The democratic university (1970-1997).
4. The management university (1997-present).

In the classical university, a central principle was a so-called dual structure. There was a strict organizational separation between management affairs and governance on education and research. The management affairs were in the hands of the Crown and the board of trustees (*college van curatoren*). The academic senate and the faculties exercised the governance on education and research. The board of trustees acted as a buffer between the Crown, who exercised the most important administrative and financial powers, including the right to appoint professors, and the academic senate, which decided on daily matters. The Act of 1815 and the Act of 1876 prescribed the program of education in great detail. Although the Crown and the board of trustees possessed extensive legal powers over university matters, including the appointment of professors and other staff, in the practice the scale was more balanced. The Crown was at a large distance of daily affairs. The board of trustees was, given the frequency of their meetings and the fact that membership was an unpaid position, shows more resemblance to a supervisory board than to an executive board.

In the professors' university, the dualistic model of the classical was preserved. The professors were, however, explicitly positioned as supervisor of the other members of the academic staff. In retrospect, this was the peak of the professor's position within the university. Before, he was primarily an executive employee, a teacher in the image of the legislator. Afterwards, the other members of the academic staff and students got more influence.

The central problem in the classical university, which lasted in the era of the professors' university, was the absence of a strong executive board that was both competent and able to manage daily affairs. The academic senate lacked essential powers and grew too large to be able to manage daily affairs. Moreover, the voice of a significant part of the academic staff, that played an important role in providing education and conducting research, was entirely absent. The board of trustees was primarily a supervisory role and was (at least formally) too far away from daily affairs. The Crown may have had the most important powers, but was too much at a distance from the university to be an executive board.

The consequence of this situation was that decisions about daily affairs had to go through many layers and were therefore slow. This problem became more urgent as the size of the university, and as a necessary consequence, the number of executive tasks increased. The university lacked a professional executive board to meet the daily challenges of large institutions.

The democratic university broke with this classical duality. It was replaced, however by a new duality between an elected university council (universiteitsraad) and a university board. The same duality was introduced at the faculty level. The democratic university meant an important emancipation of the lower ranks of the academic staff and students. The 'omnipotence' of the professor was broken. Despite the democratisation of the university, the control over education and research remained largely in the hands of the academic staff, due to a very decentralised governance structure.

Although democratic university offered a solution for the problems of the classical and professors' university, it also led to new governance problems. The relationship between the various layers within the university and the various organs within the university was far from clear. The fact that the university was decentralised to a large extent, consensus was necessary for virtually all managerial decisions. It is more than illustrative that ten years after the entry into force of the university board reform act (WUB), the structure itself had not yet been implemented in all universities.

With the rise of a new management philosophy for the government, with a strong emphasis on the autonomy of the institution, new internal governance structure became necessary for the university to live up to these expectations. This new governance structure was introduced in the modernization of university governance organization act (MUB), which resulted in what might be called the management university. The management university is defined by a more hierarchical, central approach to governance. The executive board rises to a central position within the university, and the dean gains a central position within the faculty. At the top of the university and at the faculty level, a unity of management affairs and governance on education and research was created in one, executive organ.

An important safeguard of academic freedom within the governance structure is the emphasis on the responsibility of the faculty in coordinating education and research and the responsibility of the individual professor for his own education and research. The executive board should be very reluctant to give guidance on matters relating to education and research. The professor has a responsibility for the development of education and research, which the faculty should not ignore. The professor has in that respect a stronger position than the rest of the academic staff, but also a heavier responsibility. The hierarchical governance structure does not extend itself to matters of education and research.

The unity of management affairs and governance within one organ is a mixed blessing from the perspective of academic freedom. On the one hand, the influence of the academic community on management decisions has been increased. On the other hand, influence of 'management' and 'managers' in daily affairs of academics has also been increased.

The tension between hierarchical management and self-governance of the academic community, which previously existed between the Crown and the board of trustees on the one hand and the academic professionals in the Senate and the faculty on the other, is 'internalized' within the university. The cry for academic self-governance, which was previously directed at the ministry or the board of trustees, is now directed at the internal bureaucratic power of the executive board and their managers. Recent legitimacy crises at the Free University in Amsterdam and the University of Amsterdam and the emergence of various 'resistance movements', such as "The new university", can be best understood from this historical perspective.

Chapter 4

This chapter focuses on the question how academic freedom relates to some of the government policies of academic education by the Dutch government. To answer this question a further specification of the government policies of academic education is required. In the context of this study looked at funding, quality assurance by accreditation and the position and role of the examination committee.

Funding

In the funding of academic education, static and dynamic elements are incorporated. Static elements include agreements on funding between the state and the institutions, usually based on specific features of the individual institution. These elements can not be directly influenced by the behavior of the institution. A sum per student per year of registration at the university and a sum per student per degree are dynamic elements. There are some concerns about the potential perverse effects of these the dynamic elements. The sum per degree can lead to an incentive for the institution to maximize the number of degrees, handed out by the institution. If this incentive is transposed into an internal policy to lower the intellectual demands for a degree, it affects the position of the academic to set these standards, which can be regarded as one of the elements of academic freedom within the institution.

The impact of the overall funding system on the work of the academic is indirect is mediated by the university board, the faculty board and even board of a program. The university board has a responsibility for the integrity of the internal allocation of resources among the faculties. Faculties also have an own responsibility for the integrity

of the internal allocation of resources within the faculty. Therefore, both the university board and the faculty board have a responsibility within their respective influence, to prevent a subversive effect of incentives on the intellectual standards.

A causal relationship between the general funding system the government uses for the allocation of resources among the universities and undermining effects in the work of academics is thus at most indirectly present.

Quality assurance and accreditation

The participation in decision-making of academics is a collective process. An important principle of academic freedom in the context of academic education is that inspection of higher education is based on the judgments of fellow academics or peers. This is reflected in the Dutch system of quality assurance and accreditation in the primary responsibility of the program to assess the quality of the program (self-assessment) and the responsibility of the institution for the composition of the external assessment panel. The assessment panel consists of peers, selected by the institution, who, on the basis of their specific knowledge and authority, can assess the quality of the program.

In the current accreditation system, from the viewpoint of academic freedom, it is important to continue to secure 'horizontal elements' in the system, elements of peer review. In addition, it is important to ensure that the accreditation organ, the NVAO, does not go beyond their legitimate role. Accreditation should be limited in time and limited to ensuring a minimum level of quality. Extra-legal 'gentlemen's agreements' (bestuurlijke afspraken), when the program is of sufficient quality to be accredited, should be avoided.

The position and role of the examination committee

The *ius examinandi*, the authority to examine the student's knowledge and abilities, is one of the historical rights of the academic community. This examination has never been the exclusive competence of the individual academic, but has always been a responsibility shared by other academics, for instance, the members of the faculty. Originally, this responsibility lay with the entire faculty, which members participated in an oral examination. Later, under the influence of the increasing numbers of students, this changed in a number of individual examinations for different elements of the program. The examination committee ensured equal treatment between students.

In recent years, the role of the examination committee is strengthened, to be a guarantee for quality of education and reliability of the diploma. This is a mixed blessing for the individual academic. On the one hand is the examination committee is a forum of academics and a strengthening of the committee can stretch the independence of the judgement of the academic professionals in relation to the university board. On the other hand, the risk of conflicts between individual academics and the examination committee increases as the task of the examination committee extends. Too high expectations for the examination committee to guarantee the academic standards should be avoided. The direction that the Dutch Inspectorate of Education seems to plea for, the examination as a kind of internal inspector can be criticized from that point of view.

Chapter 5

In chapter 5, the central question is what the meaning of academic freedom with regard to government policies on academic research. Here too, a further specification of

government policies is necessary in order to answer this question. In this chapter I have looked at the various ways in which academic research is funded, and at quality assurance mechanisms in research.

Government funding includes funds provided by the government to the universities for teaching and research, the so-called 'primary funding' (eerste geldstroom). The secondary funding (tweede geldstroom) consists of resources allocated through NWO and, in more modest size, the Royal Dutch Academy of Arts and Sciences.

Primary funding

In the context of primary funding I looked at government policies in primary funding, quality assurance mechanisms in research and profiling.

In the primary funding system, several static and dynamic elements are included. The static elements, historical agreements, are independent of the behavior of the institution, while the dynamic criteria, the number of degrees and the number of PhD's can be influenced by the behavior of the institution. The bulk of research funding (around 60%, varying per institution) is allocated on the basis of historical agreements.

Especially the sum per PhD has led to a discussion about potential perverse effects of this financial incentive. In short, a strong financial incentive could lead to a university policy of maximizing the number of PhD's and lowering intellectual standards for receiving a PhD. This argument may be compelling, but it is hard to establish whether standards for receiving a PhD are actually lowered, and whether a financial incentive is the cause. There is not necessarily a direct causal relation between the general funding system and incentives within the institution. The university board and the faculty board have a responsibility for the integrity of the allocation of funds within the university respectively the faculty. In addition, the right to give a PhD is not granted to individual professors, but embedded in traditional structures to assure the intellectual standards, for instance in the crucial role of the dissertation reading committees.

Quality assurance mechanisms in research

The responsibility for the realisation of academic research is shared among many actors. The university board has the authority to draw up a strategic plan, which includes designation of some fields of research as priority. The faculty board is, however, primarily responsible for the coordination of academic research and has several specific formal powers. Research schools do sometimes play a large role in research, but do not have formal legal power under current legislation. The individual professor has its own legal responsibility for the development of research within their designated field of science.

Internal and external quality assurance is a necessary requirement for an institution to receive funding for academic research. External quality assurance consists of a periodic review every six years of the research unit by an evaluation committee, based on a standard evaluation protocol (SEP). The system of external quality assurance can be regarded as an informal system: a negative opinion about the quality of research does not have any direct formal effects. The criteria for evaluation of research units in the SEP are: quality of research, social relevance and viability (viability). These are procedural rules and not substantive criteria: further concretization is left to the research units and the evaluation committees.

One of the important findings of this thesis in this context is that tension between academic freedom and other interests are not exclusively caused by government interventions. In fact, the role of the government in defining quality of research is marginal. Actors within the academic community, such as the Royal Academy, but also members of evaluation committees have a responsibility in this regard. A strong emphasis on productivity and the quantity of publications, which led to much criticism within the academic world, are not enforced by the government but are developed and used by academics themselves.

A research profile for universities

A relatively new phenomenon is the obligation for institutions, based on 'performance-agreements' between the minister and the institutions, to develop a research profile.

The main conclusion regarding profiling and academic freedom is that it is in itself not a violation of academic freedom when the government imposes an obligation on universities to develop a research profile. The form in which this obligation is laid down, an extra-legal performance agreement between institutions and minister, is however inappropriate. The obligation to develop a research profile at the level of the institution ignores the primacy of the faculties in the coordination of academic research. It is so far-reaching that it cannot be enforced without a proper legal basis.

Secondary funding

In secondary funding I have distinguished several policy levels. At a macro level, NWO a part of the funding is reserved for thematic areas of economical importance, the so-called 'top sectors', for instance water, or agri & food. At a micro level, the Netherlands Organisation for Scientific Research (NWO) allocates funding on the basis of selection of research proposals.

Thematic control in secondary funding

Research resources are deployed for research that falls within the scope of one of the nine 'top sectors'.

Thematic funding has certain advantages. The government can converge priorities in academic research and priorities for economic development and yet leave the selection of research proposals on the basis of quality and applicability to research institutions and individual researchers. For academics, thematic funding has the advantage that the government can stay be kept away from a substantive appreciation of academic research. Another advantage is that thematic research can serve as a broad justification to spend public means to academic research. At the same time, there is concern about the ratio of thematically related research versus free inquiry. Academic freedom does not imply any norm about the ratio between free and thematically bound research.

Selection of research proposals by NWO

In this study, I looked at all the available case law regarding the selection of research proposals by NWO. NWO's mission, as is laid down in legislation, is to stimulate quality of academic research and to initiate and stimulate new developments in academic research, by means of allocation of funds. Allocation of funds in order to achieve this goal is therefore the core business, the *raison d'être* of NWO.

Yet, when we look at the available case law, there are some elements which give rise to doubt about the degree to which this goal is achieved. First, the demarcation of areas of research (gebiedsbesturen) is not based on considerations of academic quality, but is grown historically. Furthermore, there are procedural choices made in order to reduce the burden of selection, without any examination of the academic quality of the proposal, for example, to make pre-selection on the basis of order of the submissions, or on the basis of CVs. Another element that arises in the case law, is that it is particularly tricky to get a real insight in the arguments for rejection of proposals. This corresponds to the impression, which arises in empirical studies, that the 'bottom' of research proposals is taken out properly, but that differences between proposals at the top are very small.

Academics are highly involved in the selection process, as experts for review of research proposals and in selection committees. Despite the fact that academic freedom in the sense of participation of academics in the allocation of resources for research is ensured in secondary funding, there are also strong tensions. I distinguish in this context vulnerability of legal protection for academics in individual cases, the governance structure of NWO and the ratio between primary funding and secondary funding.

Legal protection for the individual is vulnerable on a number of points. In particular, access to documents in order to have the right of defence can be improved. The marginal approach of courts in testing the procedures for allocating resources should be reconsidered in my view. Finally, distribution of public funds for research should not be done by non-governmental organisations.

The governance structure of NWO is one of the important discussions at this moment. The crucial question is which role scientific disciplines should play within NWO. NWO is divided into several areas of research. Mathematics, beta science, chemistry and technical science are each organised in a separate area of research, with a separate board and separate competitions. NWO is to a large extent an extension of the historically grown disciplinary structure of the sciences itself. In Alpha and Gamma sciences, however, a large variety of disciplines are united under one area of research each, under one board and in one competition. NWO is in these disciplinary areas not an extension of academic disciplines, but more of a countervailing power.

The 'Wetenschapsvisie 2025' announced that NWO will be 'turned upside down'. The role of the central board will increase and several disciplinary areas will be united in broader 'domains'. The beta sciences will merge into broader domains and the Alpha and Gamma sciences will merge into one domain. Particularly in the 'hard sciences', this means a break with the existing situation. The announcement led to fierce criticism from various sources. A disciplinary basis for the boards of the areas of research is seen as an essential element to maintain support for and quality of the selection process.

From the experiences in gamma sciences, as they come to the fore in case law, these arguments are legitimate. The merging of very different disciplines into a single area of research raises specific problems in the selection of research proposals. The comparability of various proposals in different fields is a problem, because a common disciplinary basis is lacking. In addition, strategic interests may play a greater role in the selection process: members of the selection committees are likely to behave like advocates of their 'own' discipline in the evaluation of research proposals, instead of impartial judges of academic quality. Expertise plays a different role in a broad

committee: expertise cannot be primarily aimed at the academic content of research proposals, but must be aimed at a broader professional assessment of the research proposal. The members of the selection committee will after all no longer be experts in the same field as the research proposals.

Finally, there is also debate about the ratio between primary funding and secondary funding. Academic freedom does not imply a specific ratio between various ways of funding. Nonetheless, some developments give reason for concern. The current ratio has negative implications for the staff of universities, who face long periods of uncertainty about their academic future. Also the structural excessive demand for research grants, in combination with low granting percentages gives reason for concern.

Chapter 6

The central question in this chapter is how academic integrity is guaranteed in academic research. Academic freedom grants a high degree of freedom for academics, in particular regarding the content of their research. This high degree of freedom requires a high degree of integrity for the academic. Academic integrity and academic freedom are in that sense conditional for each other: the question of integrity only arises when there is also a certain level of freedom to make different choices.

Integrity is closely linked to the individual conscience of an academic. Academic integrity, as a special form of integrity is closely related to the specific profession of the academic. In that sense, it is also closely related to a personal ideal of academic work. The choices one makes as an academic in the sphere of the subject of research, methodology, conclusions and presentation of the claims should be consistent with the individual conscience of the academic. If this is not the case, there is an infringement of personal academic integrity. This can be considered as a subjective component of academic integrity.

Academic integrity also has a more objective component: there are commonly shared standards for doing proper academic research. If behaviour of the individual academic does not match these standards, there is a breach of the more objective component of academic integrity. Although standards for doing proper research can widely differ between disciplines, depending on the subject of research, methodology etc., some general standards that apply to all academic disciplines have been formulated. Fabrication, falsification and plagiarism (FFP) are considered to be scientific misconduct in all disciplines.

Academic integrity has long been regarded to be solely a personal responsibility of individual academics and the (loosely organized) academic community. In recent years, however, academic integrity gained the attention of a larger public and a more institutionalized policy about academic integrity has been developed. Important steps herein are the establishment of the Netherlands Board for Research Integrity (LOWI) and officers of confidentiality regarding academic integrity (vertrouwenspersonen wetenschappelijke integriteit) within the university. The Royal Academy has delivered on this subject a Memorandum on Scientific Integrity, *on standards of scientific research* (2001) and has been co-drafting the Netherlands Code of Conduct for Academic Practice (2004, amended in 2012 and 2014).

Academic integrity gained the attention of a larger public, and of the academic community due to a number of high-profile scandals of research fraud. The best known of which is the data fabrication of the Tilburg University professor Diederik Stapel. The discussions on proper academic behaviour are to be evaluated positive. At the same time, the expectations of what policies on academic integrity have grown. This has put the actions of all actors in academic misconduct in the spotlights.

In response to the infamous Nijkamp affair, about 'self-plagiarism' I have argued that there are vulnerabilities in the current integrity policies. First, the current Code of Conduct for Academic Practice is designed as a starting point for discussion. The principles of good behaviour are not concretized into enforceable norms. This leaves a real risk is that the debate about the content of the norm gets mixed up with the process of enforcement of the norm. An important step is thus to modify the Code of Conduct, and make a clear distinction between principles of good conduct and minimal standards that demarcate scientific misconduct.

The university board has the authority to launch an investigation, but also to take disciplinary action. The university board is also held externally accountable for guaranteeing academic integrity. The centrality of the university board is a second vulnerability in the current policies on academic integrity.

Incidents of scientific misconduct are relatively rare. University boards often use ad hoc committees to investigate the incident. This leaves a risk of reinventing the wheel and a risk of procedural inaccuracies due to a lack of routine and leaves the position of the accused academic vulnerable. In addition, the university board could face a conflict of interests, being responsible for the wellbeing of the employee and being responsible for detecting and fighting scientific misconduct. Finally, the LOWI comes into play when the internal procedures at the university are finished, and only when called upon for advice. At that time, many conclusions already have been taken. Also the consequences of scientific misconduct can vary widely between universities. Unity in classification of the facts, in explaining the Code of Conduct and in defining the consequences of scientific misconduct is in that sense very vulnerable.

An important question is whether there is a causal relation between publication pressure and scientific misconduct. Because both publication pressure and scientific misconduct are hard to define, this question is hard to answer. If we take scientific misconduct in a strict sense, a strong causal relation is not likely. Although every academic feels the same pressure, only a few individuals actually go as far as to fabricate data.

With respect to sloppy science, this conclusion could well be different. External pressure can undermine the normative ideals of good science. The norm of disinterestedness, for instance, will be hard to maintain in a publication culture with a publication bias towards positive findings. The costs of not going along can be so high, that it is not reasonable to expect individual academics not to go along in this culture.

Lijst van de meest gebruikte afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
Aw	Ambtenarenwet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awti	Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie
BKE	Basis Kwalificatie Examinering
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CAO NU	Collectieve arbeidsovereenkomst Nederlandse Universiteiten
CBHO	College van beroep voor het hoger onderwijs
CESCR	VN-Comité voor Sociale en Economische Rechten
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EU	Europese Unie
Gw	Grondwet
HBO	Hoger beroepsonderwijs
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten
IVESCR	Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten
ISO	Interstedelijk Studenten Overleg
KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen
LOWI	Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit
LSVb	Landelijke Studenten Vakbond
MaGW	Maatschappij- en gedragswetenschappen
MUB	Modernisering universitaire bestuursorganisatie
NJB	Nederlands Juristenblad
Nr	Nummer
NRTO	Nederlandse Raad voor Training en Opleiding
NVAO	Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie
NWO	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OB	Organiek Besluit
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Rb	Rechtbank
RCHOO	Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek
SEP	Standard Evaluation Protocol
SKE	Senior Kwalificatie Examinering
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
TNO	Toets nieuwe opleidingen
Trb	Tractatenblad
Unesco	Organisatie der Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur
VN	Verenigde Naties
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VU	Vrije Universiteit
Whw	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

WVO	Wet op het wetenschappelijk onderwijs
WHO	Wet op het Hooger Onderwijs
WUB	Wet universitaire bestuurshervorming
ZonMW	Zorgonderzoek Nederland Medische wetenschappen

1. Inleiding

1.1 Inleiding en centrale onderzoeksvraag

Professor George Maat is een patholoog-anatoom die als expert betrokken is bij de identificatie van MH17-slachtoffers binnen het Landelijke Team Forensische Opsporing (LTFO). Na een lezing op 9 april 2015 over de identificatie van de slachtoffers van de MH17-ramp voor studenten, waarbij hij foto's toonde, waarover journalisten berichtten, raakte hij in opspraak. De minister van Veiligheid en Justitie, Van der Steur uitte felle kritiek en stelde hem op non-actief bij het LTFO. Hierop eiste een groep van 25 wetenschappers excuses van de minister, omdat de regels over het delen van de informatie over de ramp met de MH17 niet duidelijk waren. Minister Van der Steur heeft inmiddels aangekondigd opnieuw in gesprek te gaan met Professor George Maat en in de Tweede Kamer aangegeven in de toekomst mogelijk opnieuw een beroep op hem te doen. Professor George Maat lijkt hiermee in belangrijke mate gerehabiliteerd.

De gang van zaken roept vragen op over de verhouding tussen overheidsgezag en wetenschappers in de uitoefening van hun beroep. Mag een minister een wetenschapper op basis van een dergelijk incident op non-actief stellen in een nevenfunctie? Of komt een wetenschapper hier academische vrijheid toe? En is de context van de lezing, in een college voor studenten relevant voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid?

In dit proefschrift staat het geven van een juridische analyse van het begrip 'academische vrijheid' centraal. Academische vrijheid wordt vrijwel onverdeeld beschouwd als een *conditio sine qua non* voor het bedrijven van wetenschap en het geven van academisch onderwijs, zowel door wetenschappers zelf als door overheden. Wetenschap kan alleen maar productief zijn als er een zekere mate van academische vrijheid, een eigen ruimte voor de professional wordt gegarandeerd. Over de inhoud en reikwijdte van academische vrijheid is echter aanmerkelijk minder overeenstemming. Het begrip is, zoals De Groof stelt, zowel alomtegenwoordig als ongrijpbaar.²

Academische vrijheid heeft kenmerken van een klassiek grondrecht, een individueel vrijheidsrecht dat uitgeoefend kan worden tegenover de staat. Hiervan is sprake in zaken die betrekking hebben op de vrijheid van meningsuiting van de academicus. Deze negatieve vrijheid, in de zin van afwezigheid van dwang, is een noodzakelijke voorwaarde voor wetenschapsbeoefening, maar niet een voldoende voorwaarde. De staat heeft daarnaast een opdracht om wetenschapsbeoefening mogelijk te maken. Academische vrijheid heeft hier kenmerken van een sociaal grondrecht. Het verhelderen van het begrip academische vrijheid is van belang om de normatieve betekenis van dit begrip in verschillende situaties beter te begrijpen.

Daarnaast speelt academische vrijheid een rol bij vraagstukken over de organisatie van onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Het gaat om bijvoorbeeld de inrichting van de financiering van wetenschappelijk onderzoek, maar ook over de organisatie van het onderwijs en de betrokkenheid van academici bij het bestuur van de instelling. Academische vrijheid heeft dan kenmerken van een ordenend beginsel, dat in

² De Groof 2011, p. 5-90, specifiek p. 6.

voortdurende afweging met andere beginselen en belangen vorm krijgt. Academische vrijheid heeft hierbij een collectieve dimensie: het is niet zozeer de individuele academicus die een aanspraak heeft, maar de academische gemeenschap die, georganiseerd in verschillende collectieve verbanden, bepaalde aanspraken heeft. Een belangrijke dimensie van academische vrijheid is het realiseren van deze vrijheid in de dagelijkse praktijk aan de universiteit door middel van zeggenschap binnen de instelling. De actualiteit en relevantie van dit aspect van academische vrijheid blijkt bijvoorbeeld uit de recente bestuurscrisis aan de UvA, waarbij de vraag over zeggenschap binnen de universiteit op de politieke agenda is teruggekeerd.

Voor een belangrijk deel is de realisatie van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek afhankelijk van financiering vanuit de overheid. De overheid heeft bij deze financiering velerlei doelstellingen, die ook de maatschappelijke verwachtingen bij besteding van middelen aan onderwijs en onderzoek reflecteren. Het met publieke middelen gegeven onderwijs moet kwalitatief aan de maat zijn. Allerlei maatschappelijke doelstellingen bij dit onderwijs, waaronder het realiseren van een hoogopgeleide beroepsbevolking die van belang is voor maatschappelijk welzijn en economische welvaart, spelen hierbij een rol. Ook bekostiging van wetenschappelijk onderzoek gaat gepaard met verwachtingen van dit onderzoek: wetenschappelijk onderzoek heeft niet alleen een intrinsieke waarde, maar draagt bij aan maatschappelijk welzijn en economische welvaart. Vanuit deze doelstellingen geeft de overheid via verschillende sturingsinstrumenten sturing aan wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

De besteding van publieke middelen zijn enerzijds noodzakelijk om wetenschappelijk onderwijs en onderzoek te realiseren, anderzijds roept de sturing, die onlosmakelijk hiermee verbonden is, ook spanningen op. Binnen de instelling is er spanning over de vraag van wie de universiteit is. In het geven van wetenschappelijk onderwijs is de academicus niet volledig autonoom, maar moet hij zijn onderwijs vormgeven in samenspraak met collega's, maar ook binnen de kaders van kwaliteitszorg. Binnen wetenschappelijk onderzoek zijn vele verschillende sturingsinstrumenten, die mede tot doel hebben het waarborgen van kwaliteit en de maatschappelijke relevantie van wetenschappelijk onderzoek.

Op deze terreinen speelt een groot aantal actuele vraagstukken met betrekking tot academische vrijheid. Binnen de sturing van onderwijs worden bijvoorbeeld vragen gesteld met betrekking tot perverse prikkels in de bekostiging van onderwijs op basis van het aantal ingeschreven studenten, die kunnen leiden tot inperking van de handelingsvrijheid van docenten. Ook spelen vragen met betrekking tot het extern borgen van de kwaliteit van opleidingen. In het wetenschappelijk onderzoek, waar aansturing op zeer diverse manieren plaatsvindt, spelen actuele vraagstukken zoals de waardering van de criteria op grond waarvan onderzoeksevaluaties plaatsvinden, maar ook over de verdeling van onderzoeksfinanciering op basis van vergelijking van kwaliteit.

De centrale onderzoeksvraag van dit proefschrift is:

“Hoe wordt de academische vrijheid gewaarborgd in de internationale en Nederlandse rechtsorde en hoe verhoudt deze vrijheid zich tot sturing van wetenschappelijk onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vanuit de overheid?”

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in twee deelvragen, en subdeelvragen. De eerste deelvraag luidt: op welke wijze is academische vrijheid gewaarborgd in de internationale en Nederlandse rechtsorde? Bij deze vraag zijn als (sub)deelvragen te onderscheiden:

- op welke wijze is academische vrijheid vastgelegd in het internationale recht en de nationale rechtsorde en uit welke elementen is deze vrijheid opgebouwd?
- op welke wijze is academische vrijheid aan de instelling vormgegeven?

De tweede deelvraag luidt: hoe verhoudt deze vrijheid zich tot sturing van wetenschap vanuit de overheid? Bij deze tweede deelvraag kunnen worden onderscheiden:

- op welke wijze wordt vanuit de overheid gestuurd op wetenschappelijk onderwijs en hoe verhoudt deze sturing zich tot academische vrijheid?
- op welke wijze wordt vanuit de overheid gestuurd op wetenschappelijk onderzoek en hoe verhoudt deze sturing zich tot academische vrijheid?

Een deelvraag, die naar aanleiding van deze laatste deelvraag is opgekomen is: op welke wijze is wetenschappelijke integriteit gewaarborgd in het wetenschappelijk onderzoek?

1.2 Opbouw van het onderzoek

In dit inleidende hoofdstuk wordt een verdere afbakening van onderzoek gegeven en een eerste schets van de te onderzoeken materie.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op academische vrijheid in het internationale en nationale recht. Hier staat de vraag op welke wijze academische vrijheid is vastgelegd in het internationale recht en de nationale rechtsorde centraal. Voordat verschillende relevante rechtsnormen aan de orde komen zal ik ingaan op de eigen aard van academische vrijheid als grondrecht.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ontwikkeling van academische vrijheid aan de universiteit als een institutioneel beginsel centraal. In de toelichting bij het artikel waarin academische vrijheid is neergelegd in de Nederlandse wetgeving wordt opgemerkt dat academische vrijheid in onze rechtsorde een ongeschreven en door traditie bepaald beginsel vormt dat aan de universitaire bestuursorganisatie mede ten grondslag ligt. Dit schept verwachtingen, en rechtvaardigt een onderzoek naar de historische bestuurlijke ontwikkeling van de universiteit en de wijze waarop academische vrijheid in de bestuurlijke vormgeving tot uitdrukking komt. Achtereenvolgens komen, na een korte methodologische uiteenzetting, de belangrijkste bestuurlijke ontwikkelingen aan de orde vanaf 1815 tot aan het sluiten van dit onderzoek in 2015.

In de hoofdstukken 4 en 5 wordt ingegaan op het tweede deel van de onderzoeksvraag en deelvragen. In deze hoofdstukken staat de betekenis van academische vrijheid in het licht van sturing van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek centraal.

In hoofdstuk 4 staat de vraag centraal op welke wijze sturing van wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt en hoe deze sturing zich verhoudt tot academische vrijheid. Dit hoofdstuk start met een analyse van alle verschillende actoren die een rol vervullen in het realiseren van wetenschappelijk onderwijs. Vervolgens behandel ik sturing vanuit de bekostiging van wetenschappelijk onderwijs, kwaliteitszorg en accreditatie, en de rol van de examencommissies.

In hoofdstuk 5 staat sturing van wetenschappelijk onderzoek centraal. In het eerste deel van hoofdstuk 5 staat sturing van wetenschappelijk onderzoek in de zogenaamde eerste geldstroom centraal. Dit zijn de middelen die rechtstreeks door de overheid aan de universiteiten worden overgemaakt. Ik ga achtereenvolgens in op de bekostiging van wetenschappelijk onderzoek in de eerste geldstroom en op evaluatie van wetenschappelijk onderzoek. In het tweede deel van hoofdstuk 5 staat sturing van wetenschappelijk onderzoek in de zogenaamde tweede geldstroom en de verhouding met academische vrijheid centraal. De tweede geldstroom betreft de middelen die vanuit de overheid door de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) worden verstrekt aan individuele wetenschappers, al dan niet binnen een thematisch aangewezen onderzoeksgebied, de zogenaamde topsectoren. In een thematische discussie worden verschillende actuele thema's inzake de sturing van wetenschappelijk onderzoek nader verkend.

In hoofdstuk 6 ga ik in op academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit. Wetenschappelijke integriteit en academische vrijheid zijn in zekere zin voorwaardelijk voor elkaar: zonder wetenschappelijke integriteit zou academische vrijheid zijn ratio verliezen, zonder academische vrijheid zou wetenschappelijke integriteit nauwelijks een vraagstuk zijn. Juist de grote mate van vrijheid legt een druk op de persoonlijke integriteit van de wetenschapper. In dit hoofdstuk ga ik achtereenvolgens in op normen van wetenschappelijke integriteit, institutionalisering van het integriteitsbeleid en enkele fraudezaken. In de analyse en discussie ga ik in op enkele kwetsbaarheden van het huidige integriteitsbeleid.

Het onderzoek sluit in hoofdstuk 7 af met een eindconclusie. Hierin komen de belangrijkste bevindingen van de voorgaande hoofdstukken aan de orde en wordt een slotbeschouwing gegeven.

1.3 Twee concepten van vrijheid bij Berlin

Alvorens in hoofdstuk 2 over te gaan tot een juridische analyse van het begrip academische vrijheid zal ik allereerst in meer algemene zin reflecteren op de betekenis van academische vrijheid. "Academische vrijheid" is een samengesteld begrip, samengesteld uit een object, 'vrijheid', en een predikaat, 'academisch'. Voor de vraag naar de betekenis van academische vrijheid zal ik beide elementen nader analyseren, te beginnen met het begrip 'vrijheid'. Dit doe ik aan de hand van Isaiah Berlin's rede 'two concepts of liberty'.³ Zoals in het vervolg van dit onderzoek nog zal blijken, zijn deze twee concepten van vrijheid verhelderend bij het duiden van de betekenis van academische vrijheid.

Het eerste concept van vrijheid dat Berlin onderscheidt is 'negatieve vrijheid'. Dit is een concept van vrijheid dat kan worden gedefinieerd als de ruimte waarin sprake is van afwezigheid van interferentie door andere menselijke actoren. Onvrijheid is binnen deze definitie de interferentie van anderen in mijn wens. Hoe groter de ruimte waarin er geen sprake is van interferentie van anderen, des te groter is de vrijheid.

Deze vrijheidsconceptie wordt door Berlin beschreven aan de hand van enkele klassieke teksten van Engelse politieke filosofen. In Hobbes' Leviathan wordt de natuurstaat als een schrikbeeld voorgesteld. Het menselijk handelen, en de nastrevenswaardig geachte doelen van de ene mens harmoniseren niet automatisch met die van de ander. Dit leidt

³ Berlin 1958.

in de natuurstaat tot chaos. Om te ontkomen aan de chaos zijn wetten noodzakelijk, die de vrijheid van mensen begrenzen. Tegelijkertijd is het noodzakelijk voor vrijheid om een zekere ruimte van vrijheid over te houden die onder geen beding mag worden geschonden. Anders blijft er geen betekenisvolle ruimte over voor het nastreven van de van nature gegeven persoonlijke doelen voor ieder mens.

Vanuit deze gedachte moet er sprake zijn van een grens die getrokken wordt tussen dat wat behoort tot het domein van het privéleven en dat wat behoort tot het domein van de publieke autoriteiten. De vraag waar deze grens moet worden getrokken, is onderwerp van controverse. Bij Hobbes is een sterke nadruk te signaleren op de noodzaak van een sterk machtscentrum. John Locke, Adam Smith en John Stuart Mill zien meer ruimte voor persoonlijke vrijheid binnen sociale harmonie. Kerngedachte is dat wij iets van onze 'natuurlijke' vrijheid op moeten geven omwille van het behouden van een deel hiervan.

Deze definitie van vrijheid heeft op zichzelf nog geen implicaties voor hoe de maatschappij verder wordt bestuurd. Het bestaan van een zekere persoonlijke vrijheid laat de mogelijkheid open voor autocratische regimes. Dit lijkt in tegenspraak met onze intuïties over vrijheid. Hoe kan een dictatuur, waarin enige ruimte is voor persoonlijke vrijheid maar geen enkele ruimte is voor inspraak in besluitvorming nu vrijheid zijn? Daarnaast impliceert deze negatieve vrijheid niet dat een ieder de mogelijkheid heeft om hier werkelijk gebruik van te maken. Het feit dat er geen verbod is op het kopen van een brood, maakt nog niet dat iedereen ook te eten heeft. Is er wel sprake van vrijheid wanneer iemand niet in staat is om deze vrijheid feitelijk te ontplooien? Kennelijk heeft vrijheid nog een andere betekenis dan de afwezigheid van interventie van anderen.

Berlin noemt dit concept 'positieve vrijheid'. Positieve vrijheid is te definiëren als de mogelijkheid om mijzelf te bepalen, of meester te zijn van mijzelf. Ik ben vrijer naarmate ik meer mogelijkheden heb om mijzelf te bepalen. Onvrijheid is de onmogelijkheid om mijzelf te bepalen. Berlin noemt hier Hegel en Marx als belangrijke denkers die dit concept van positieve vrijheid verder ontwikkeld hebben. Een norm die interfereert met het handelen van een individu hoeft niet te worden ervaren als een onvrijheid, wanneer deze norm als invulling van vrijheid wordt ervaren.

Deze twee concepten van vrijheid kunnen op gespannen voet staan met elkaar. In een democratie waarin slechts positieve vrijheid beleden wordt, kan individuele vrijheid verdrukt worden door de wil van de meerderheid. Berlin pleit uiteindelijk voor pluralisme en behoud van de hierin opgenomen mate van negatieve vrijheid, omdat hierin ten minste erkend wordt dat streven van mensen niet allemaal compatibel met elkaar is.

Berlin betreft deze concepten van vrijheid primair op de samenleving als geheel. Het is niet moeilijk om deze concepten te zien tegen de achtergrond van de opkomende koude oorlog en de verschillende vrijheidsopvattingen in het westen en de Sovjet-Unie, ook gezien de tijd waarin het is geschreven. Mij gaat het er hier vooral om de meerduidigheid van het begrip vrijheid te illustreren.

Meer toegepast op mijn onderzoek naar academische vrijheid betekent dit dat de vraag naar academische vrijheid in feite ook meerduidig is: academische vrijheid kan worden opgevat als het behoud van een zekere persoonlijke ruimte waarin het individu zonder interferentie van anderen kan handelen. Academische vrijheid als positieve vrijheid houdt

in dat de standaarden voor wetenschappelijk onderwijs en onderzoek in belangrijke mate door academici zelf worden vormgegeven.

Tussen deze verschillende concepten van vrijheid kan spanning optreden: de standaarden van de academische gemeenschap, noodzakelijkerwijs ten hoogste een selectie van alle academici, hoeven niet overeen te komen met de standaarden van de individuele wetenschapsbeoefenaar. In het positiefrechtelijk onderzoek naar academische vrijheid zal ik tevens aandacht besteden aan de spanning tussen beide concepten van vrijheid in de academie.

1.4 Het belang van academische vrijheid vanuit enkele perspectieven op wetenschap

Wat is er nu specifiek 'academisch' aan academische vrijheid? Waarom behoeven specifiek academische activiteiten een bijzondere vorm van bescherming in de vorm van een vrijheidsrecht? Is er geen sprake van een ongefundeerd privilege, verbonden aan de status van academicus?

Om deze vragen te beantwoorden is het van belang om iets breder te kijken naar wetenschap en de institutionele context waarbinnen deze plaatsvindt. Alleen al vanwege de grote diversiteit hiervan kan ik in het kader van dit proefschrift slechts een eerste aanzet geven. In het kader van deze inleiding wil ik achtereenvolgens ingaan op de vraag wat wezenlijk is aan wetenschappelijk onderzoek en de relatie met academische vrijheid, wat het belang is van wetenschappelijk onderzoek voor de samenleving en wat wezenlijk is aan de universiteit en de relatie met academische vrijheid.

1.4.1 Contrasterende opvattingen van wetenschap

Wat is eigenlijk wetenschap? Dit is in zijn algemeenheid een lastig te beantwoorden vraag, vanwege de grote diversiteit van wetenschappelijk onderzoek. Wetenschap valt uiteen in verschillende disciplines, en vindt plaats in uiteenlopende contexten. Vanuit deze verschillende invalshoeken zijn hier zeer uiteenlopende antwoorden op te geven. Desalniettemin is het zinvol om in meer algemene zin bij deze vraag stil te staan, zonder hierbij de pretentie te hebben van het vastleggen van de 'essentie' van wetenschap. In het onderstaande wil ik aan de hand van enkele contrasterende opvattingen van wetenschap een begin van antwoord formuleren op de algemene vraag wat wetenschap is.

Wetenschappelijk werk kenmerkt zich voor een individu tot op zekere hoogte door het nastreven van het ideaal van wetenschappelijkheid. Het wetenschapsfilosofische werk van Karl Popper stelt bij uitstek een dergelijk inhoudelijk ideaal voor wetenschapsbeoefening centraal. Kritische wetenschap is een zichzelf begrenzende en zichzelf normerende wetenschap. Wetenschap stelt zichzelf de norm. Popper heeft hiervoor het demarcatiecriterium ontwikkeld als een toetssteen voor wetenschappelijkheid van theorieën.⁴

Met het demarcatiecriterium beoogde Popper een criterium te formuleren waarmee wetenschappelijke theorieën zouden kunnen worden onderscheiden van pseudowetenschappelijke theorieën. Hoewel alle drie de bovengenoemde theorieën zich beriepen op empirisch bewijs dat de theorie zou onderbouwen, was de wijze waarop ze

⁴ Popper 1978, p. 56 e.v.

zich op dat bewijs beriepen verschillend. Om een onderscheid te kunnen maken tussen beide theorieën, dient niet alleen gekeken te worden naar het empirische bewijs dat er voor de theorieën is, maar ook naar de wijze waarop ze zich op empirisch bewijs beroepen.

Het probleem van pseudowetenschappelijke theorieën is dus niet dat er onvoldoende bewijs voor de theorie is, maar dat er geen tegenbewijs mogelijk is. De theorieën maken elke potentiële nieuwe waarneming tot een nieuw bewijs van hun waarheid. Alleen de theorie van Einstein voldoet aan wat Popper noemt de eis van falsifieerbaarheid: een wetenschappelijke theorie moet in potentie weerlegbaar zijn. Een theorie die niet weerlegbaar is, is niet wetenschappelijk, maar pseudo-wetenschappelijk of onwetenschappelijk.

Popper geeft hiermee een autonome definitie van wetenschap: de wetenschap stelt zichzelf de grenzen. Autonomie ten aanzien van de methode en de waardering van resultaten is een essentieel aspect van wetenschappelijke autonomie: wetenschap is de strijd van opvattingen om de hoogste verklaringswaarde. Er is niets buiten de wetenschap dat bepaalt wat wetenschappelijk is. De eigen methode grenst haar af van politieke meningen en volkswijsheden. Wetenschap bestaat in het formuleren, toetsen en eventueel verwerpen of aanscherpen van wetenschappelijke hypothesen.

Popper formuleert het demarcatiecriterium primair als een inhoudelijk ideaal wetenschappelijkheid, dat leidend is voor individuele wetenschappers. De opvatting van Karl Popper kan worden gezien als een normatieve, geïdealiseerde opvatting van wetenschap. Hoewel Popper primair de empirische wetenschappen, en in het bijzonder de natuurwetenschappen op het oog lijkt te hebben, kunnen voor andere wetenschapsgebieden soortgelijke idealen van wetenschappelijkheid worden geformuleerd.

De Popperiaanse opvatting van wetenschap is van belang als een belangrijk leidend ideaal voor wetenschapsbeoefening. Tegelijkertijd kent deze opvatting van wetenschap blinde vlekken. Wetenschap wordt bij Popper sterk geïdealiseerd en geabstraheerd: wetenschap wordt gedreven door de zoektocht naar theorieën die kritische toetsing keer op keer doorstaan. De wetenschapper als mens van vlees en bloed verdwijnt vrijwel volledig achter de deze idealisering. Binnen de visie van Popper is er weinig ruimte voor de menselijkheid van de wetenschap en de wetenschapper, maar ook weinig aandacht voor de maatschappelijke verhoudingen waarin wetenschap tot ontwikkeling komt.

Latere wetenschapsfilosofen hebben meer nadruk gelegd op de feitelijke ontwikkeling van wetenschappelijke theorieën. Bruno Latour beschrijft in zijn 'Science in action'⁵ vanuit een antropologische methode juist die menselijke, wellicht al te menselijke kant van wetenschap die in de geïdealiseerde benadering van Popper nauwelijks aan de orde komt, en legt sterk de nadruk op de maatschappelijke context waarbinnen wetenschap tot ontwikkeling komt. Een wetenschapper is niet een engel die belangeloos op zoek is naar waarheid, integendeel: in de machiavellistische benadering van wetenschap van Latour is de wetenschapper juist bij uitstek iemand die vele verschillende reële belangen op een lijn moet krijgen om zijn activiteiten te kunnen continueren.

⁵ Latour 1987.

Wanneer de 'black box' van wetenschappelijk aanvaarde waarheden wordt geopend, blijkt er een kluwen van belangen met deze waarheden verknocht te zijn. Wetenschap vindt plaats in een netwerk van belangen en actoren, waarbij het niet volkomen helder is wat behoort tot de wetenschap en wat behoort tot externe factoren. In de resultaten van wetenschap is vaak niet helder te scheiden wat wordt gepubliceerd om inhoudelijke redenen, en wat wordt gepubliceerd om andere redenen.

Het werk van Latour biedt, als een casusstudie, een inkijk in enkele praktijken van wetenschap. Moderne wetenschap in een laboratorium is, behalve een inhoudelijke zoektocht naar de meest houdbare theorie ook op vele fronten onderhandelen met de 'buitenwereld', externe financiers etc. en het succesvol meedoen aan de politieke besluitvorming met collega- en concurrerende wetenschappers. Dit is niet bijkomend bij wetenschap of vreemd aan de wetenschap, maar wezenlijk voor de maatschappelijke verwerkelijking van wetenschap.

Wetenschap is niet alleen een belangeloze zoektocht naar waarheid of werkelijkheid, maar ook de strijd tussen verschillende laboratoria voor een bepaald patent, de lobby van een vakgebied bij een ministerie voor financiering, het mobiliseren van voldoende particuliere belangstelling om investeerders geïnteresseerd te houden. Wetenschap is in zijn maatschappelijke verwerkelijking in het geheel niet autonoom, maar ten diepste verbonden aan velerlei maatschappelijke belangen.

Het verenigen van financiers, het lobbywerk voor gunstige wetgeving, het uitoefenen van macht is niet iets bijkomstigs voor wetenschap, maar is noodzakelijk verbonden met de realisatie van wetenschap. Om wetenschap maatschappelijk te verwerklijken is het noodzakelijk om vele sociale omstandigheden tot op zekere hoogte te controleren en vele belangen te verenigen. Een goede database wordt niet opgezet, en een langdurig experiment wordt niet uitgevoerd door een enkel mens, dit is vaak zelfs fysiek onmogelijk, maar door een samenwerking tussen vele mensen die allen op een bepaalde manier verbonden zijn met het project. Wetenschap is bij uitstek sociaal en niets menselijks is de wetenschap vreemd.

Voor een goed begrip van wetenschap is het mijns inziens van belang om zowel het geïdealiseerde perspectief als een realistisch perspectief naast elkaar te laten bestaan. Wetenschap is gedreven door idealen, maar wordt mede bepaald ook door andere belangen en factoren. Een dominantie van een geïdealiseerd perspectief leidt tot een verwaarlozing van de praktische en organisatorische kant van wetenschap. Een dominantie van het realistisch perspectief kan leiden tot cynisme en tot miskennen van oprechte innerlijke drijfveren van wetenschappers.

1.4.2 Het belang van academische vrijheid

Het bestaan van externe invloeden in wetenschap is onvermijdelijk voor elke vorm van wetenschap die hobbyisme overstijgt. Wetenschap krijgt hiermee noodzakelijkerwijs vorm in een spanningsveld van uiteenlopende belangen. En juist omdat wetenschap vorm moet krijgen in een context waarin methodische afwegingen gecorrumpeerd kunnen raken door andere waarden en belangen, is academische vrijheid van belang als een richtinggevend ideaal, dat reële betekenis krijgt in de maatschappelijke verhoudingen waarbinnen academici zich bewegen. Anders gezegd: academische vrijheid dient de inhoudelijke normatieve sfeer van wetenschap te beschermen binnen de maatschappelijke verhoudingen waarin wetenschap gerealiseerd wordt.

In de kern gaat het hierbij om het beschermen van het wetenschappelijke debat. Wetenschappelijk onderzoek dient, wil het aanspraak maken op wetenschappelijkheid, in vrijheid te geschieden, of het nu gaat om het verzamelen en selecteren van bronnen, het kiezen van een methode, het maken van analyses en het formuleren van conclusies, en het delen van dit onderzoek binnen en buiten de wetenschappelijke gemeenschap, hetzij in publicaties, hetzij door bijvoorbeeld colleges. De afwezigheid van dwang, als negatieve vrijheid, hierin is een noodzakelijke voorwaarde voor zinvolle wetenschapsbeoefening. Academische vrijheid dient, wanneer ze wetenschap wil beschermen, allereerst te waarborgen dat op deze terreinen geen ongeoorloofde dwang wordt uitgeoefend.

Naast deze negatieve afbakening van externe invloed in het wetenschappelijk onderzoek, werkt dit ideaal van goede wetenschap door in de dagelijkse praktijk van de academici. Het gaat in de wetenschap bij uitstek niet om persoonlijke opvattingen van individuele wetenschappers, maar om opvattingen die tot stand komen en getoetst worden op basis van normen die breder gedeeld worden. Tijdschriftartikelen worden bijvoorbeeld getoetst op basis van min of meer gemeenschappelijke opvattingen van wetenschappelijke kwaliteit en relevantie binnen een vakgebied. Het gaat hier om normen die wetenschappers zichzelf stellen, grenzen die binnen wetenschappelijke fora worden bewaakt en ook weer ter discussie gesteld. Het ideaal van goede wetenschap heeft hierin een duidelijke collectieve dimensie.

In historisch perspectief kan in dit verband wel worden verwezen naar het oorspronkelijke gildewezen van de universiteit. Het zijn de meesters in het gildewezen, die, na een lange opleiding, met de nodige individuele vrijheid hun producten vormgeven en hun kennis doorgeven aan een volgende generatie wetenschappers. In gemeenschappelijkheid worden de minimale eisen van een deugdelijk product bepaald en onder elkaar bewaakt. Academische vrijheid is hierbij van belang voor het beschermen van deze academische praktijken. Het gaat hier bij uitstek om een positieve vrijheid, de vrijheid van wetenschappers om in een zekere gemeenschappelijkheid goede wetenschap vorm te geven.

Het beschermen van deze inhoudelijke normatieve sfeer van wetenschap is hierbij niet alleen van belang als een waarde in zichzelf, maar ook in bredere zin van belang voor het welzijn van de samenleving. Zoals later in het onderzoek nog uitgebreider naar voren zal komen, speelt bij de zaken waar academische vrijheid in het geding is, ook de achterliggende waarde van vrije wetenschap voor de samenleving een belangrijke rol. Het kan hierbij gaan over bijvoorbeeld kritische aspecten van voedselveiligheid, maar ook over het functioneren van instituties van de democratische rechtsstaat. Het ongerechtvaardigd beperken van academische vrijheid, bijvoorbeeld door controversiële wetenschappelijke publicaties te verbieden of ernstig te bemoeilijken, kan grote en negatieve gevolgen hebben voor de samenleving.

Resumerend wordt wetenschap gedreven door inhoudelijke, normatieve idealen van goede wetenschap, maar daarnaast mede bepaald door andere maatschappelijke en economische belangen. Academische vrijheid heeft als rechtsnorm daarin haar waarde, dat ze beoogt deze inhoudelijke normatieve sfeer van wetenschap te bewaren binnen de maatschappelijke verhoudingen waarin wetenschap gerealiseerd wordt. Hierbij gaat het niet alleen om het vrijwaren van individuele wetenschappers tegen uitoefening van dwang in academische activiteiten, maar ook het beschermen van de collectieve

dimensie van wetenschap, het gezamenlijk vormgeven aan idealen van wetenschappelijkheid. Dit is niet alleen van belang voor de wetenschap als een waarde in zichzelf, maar ook voor de samenleving als geheel.

1.5 Artikel 23 Grondwet en het hoger onderwijs

Wetenschappelijk onderwijs en –onderzoek vindt voor een belangrijk deel plaats in de institutionele context van universiteiten. Deze universiteiten worden door de Nederlandse overheid gefinancierd of in stand gehouden in een stelsel van hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Grondnorm in het Nederlandse onderwijsrecht is artikel 23 Grondwet. Artikel 23 Grondwet, dat de vrijheid van onderwijs omvat, is een van de meest complexe artikelen uit de Nederlandse Grondwet, gevormd tegen de achtergrond van de schoolstrijd in de negentiende eeuw en tot in de eenentwintigste eeuw 'in steen gegoten' geweest. Sinds 1917 heeft zich welgeteld één inhoudelijke wijziging voorgedaan, bij de invoering van de samenwerkingsschool in de Grondwet in 2006. Artikel 23 Grondwet luidt in zijn geheel:

Artikel 23

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.
2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.
3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.
4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.
5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.
6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.
7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.
8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.

De betekenis van het grondwetsartikel voor het hoger onderwijs is gecompliceerder dan voor andere onderwijssectoren. Reeds op grond van de tekst lijken bepaalde leden zich vrijwel exclusief te richten op het primair onderwijs. Is artikel 23 Grondwet eigenlijk wel in zijn geheel van toepassing op het hoger onderwijs?

Zorgplicht

De overheid draagt op grond van artikel 23, eerste lid van de Grondwet een aanhoudende zorgplicht voor het gehele onderwijs, waaronder ook het hoger onderwijs. De zorgplicht voor het stelsel houdt in dat de overheid verantwoordelijk is voor het functioneren van het stelsel als geheel, en niet voor het functioneren van de afzonderlijke instellingen die onderdeel zijn van het stelsel. De overheid is als het ware verantwoordelijk voor het vervullen van de randvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor de instellingen om kwalitatief hoogwaardig onderwijs te kunnen verzorgen. Kern van deze zorgplicht van de overheid is enerzijds het zorg dragen voor de bekostiging voor de instellingen en anderzijds opleggen van verplichtingen aan deze instellingen die ten dienste staan aan het realiseren van een veelheid aan maatschappelijke belangen die door middel van onderwijs worden nagestreefd en het controleren of aan deze verplichtingen wordt voldaan.⁶ Deze zorgplicht van de overheid geldt ook in het hoger onderwijs. Het achtste lid, dat de regering verplicht om jaarlijks verslag te doen van de staat van het onderwijs is eveneens van toepassing in het hoger onderwijs.

Drager van de onderwijsvrijheid

Artikel 23, tweede lid, bevat de klassieke onderwijsvrijheid. Het bepaalt dat het geven van onderwijs vrij is, behoudens het toezicht van de overheid. Deze vrijheid is naar haar formulering voorbehouden aan de gever van het onderwijs (de docent), maar is bij de invoering van dit artikel in 1848 nadrukkelijk ook betrokken op de ontvanger van het onderwijs. Daarbij had de Grondwetgever van 1848 nadrukkelijk de individuele docent voor ogen, waarbij het geven van onderwijs een vorm van beroepsvrijheid was.⁷ Ook deze norm is onverkort van toepassing in het hoger onderwijs. Naar aanleiding van de grondwetwijziging van 1848 is de regeling van het hoger onderwijs herzien in 1876, waarbij de vrijheid om een instelling voor hoger onderwijs op te richten en in te richten in de wet werd opgenomen.

In het huidige onderwijsstelsel is onderwijs in hoge mate een activiteit die in institutionele context plaatsvindt. Dit geldt zeker ook voor het wetenschappelijk onderwijs, dat doorgaans binnen de institutionele context van een universiteit plaatsvindt. In de loop van de geschiedenis is de onderwijsvrijheid dan ook steeds sterker betrokken geraakt op de collectiviteit die de onderwijsinstelling in stand houdt, het bevoegd gezag in de terminologie van de onderwijswetgeving of, in civielrechtelijke termen, (het bestuur van) de rechtspersoon. Het bevoegd gezag is dan ook de 'drager' van de onderwijsvrijheid, en is primair degene die een afweging dient te maken tussen de verschillende belangen van belanghebbenden die betrokken zijn bij het onderwijs.

De onderwijsvrijheid die aan het collectief toekomt wordt traditioneel ingedeeld in drie vrijheden, de vrijheid van oprichting (de mogelijkheid tot het stichten van een nieuwe school),⁸ de vrijheid van richting (de vrijheid van een bijzondere school om een eigen visie op mens en samenleving te hebben)⁹ en de vrijheid van inrichting (de vrijheid om de eigen organisatie, het beheer en het bestuur naar eigen inzichten te regelen).¹⁰ Deze vrijheden hangen mede samen met de verenigingsvrijheid en het civielrechtelijk karakter

⁶ Louw 2011, p. 9.

⁷ Voor een uitgebreidere historische schets zij verwezen naar Groen 2014.

⁸ Vermeulen en Mentink, 2007, p. 57 e.v.

⁹ Vermeulen en Mentink, 2007, p. 61 e.v.

¹⁰ Vermeulen en Mentink, 2007, p. 69 e.v.

van de rechtspersoon van waaruit een bijzondere universiteit uitgaat. Ook de pedagogische autonomie voor de openbare school, dat wel beschouwd wordt als een ongeschreven constitutioneel beginsel, gaat uit van de instelling als drager.¹¹

Artikel 23 van de Grondwet heeft in het reguliere onderwijs hiermee eerst en vooral betekenis in de verhouding tussen overheid en instellingen, niet in de verhouding tussen individu en instelling. De instelling is de drager van de vrijheid van onderwijs.¹² Deze bepaling heeft dan ook meer betekenis voor de autonomie van de instelling dan voor de academische vrijheid van het individu binnen de instelling.

Ontwikkeling van de vrijheid van onderwijs in het hoger onderwijs

Het is niet vanzelfsprekend om de overige leden van artikel 23 Grondwet van toepassing te achten op het hoger onderwijs. De tekst van artikel 23 Grondwet beperkt zich op een aantal punten expliciet tot het lager onderwijs. In het hoger onderwijs is sprake geweest van een eigen ontwikkeling, die niet volledig parallel loopt met het lager onderwijs. Voor het hoger onderwijs geldt sinds de Who van 1876 dat het oprichten van een bijzondere instelling voor hoger onderwijs wettelijk mogelijk is. Oorspronkelijk was de onderwijsvrijheid vrijwel onbegrensd, en werden er vrijwel geen eisen gesteld aan het bijzonder onderwijs.¹³ Hier stond tegenover dat er nauwelijks erkenning was van het bestaansrecht van het bijzonder onderwijs: er konden geen graden verleend worden met civiel effect en er was geen bekostiging voor het bijzonder hoger onderwijs.

Onder de Wet Kuyper in 1905 werd graadverlening met civiel effect binnen het bijzonder hoger onderwijs mogelijk.¹⁴ Ten tijde van de pacificatie was er intentie om ook voor het hoger onderwijs gelijkwaardigheid van bijzonder en openbaar onderwijs te realiseren. De pacificatie was evenwel primair gericht op het lager onderwijs. Gedurende de twintigste eeuw vond er echter een ontwikkeling plaats waarbij ook in het hoger onderwijs de bekostiging die gegeven werd en de eisen die gesteld werden aan het bijzonder onderwijs steeds meer gelijkgesteld werden met het openbaar onderwijs.

Langs de weg van de extensieve interpretatie kunnen elementen die oorspronkelijk slechts betrekking hadden op het primair onderwijs hiermee ook relevant zijn voor het hoger onderwijs. Een dergelijke extensieve interpretatie kan mijns inziens worden gerechtvaardigd doordat het hoger bijzonder onderwijs zich steeds meer in dezelfde positie is gaan bevinden als het lager bijzonder onderwijs voor wat betreft de verhouding met de overheid op het punt van deugdelijkheidseisen en het recht op bekostiging.¹⁵ Tegelijkertijd zijn er nog verschillen. Enkele elementen die kenmerkend zijn voor de deugdelijkheid van het lager onderwijs ontbreken voor het hoger onderwijs, zoals bekwaamheids- en zedelijkheidseisen voor het onderwijzend personeel. Ook geldt er voor het hoger onderwijs niet eenzelfde plicht tot het verzorgen van openbaar onderwijs in elke gemeente.

Concluderend is artikel 23 Grondwet van toepassing in het hoger onderwijs voor wat betreft de zorgplicht van de overheid, de vrijheid van onderwijs en het toezicht op het

¹¹ Zoontjens 2003.

<http://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=23>.

¹² Huisman 2011.

¹³ Voor een uitgebreide schets van de ontwikkeling van de vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs, zie Donner 1978.

¹⁴ De Ru (De Ru 1953) gaat in zijn proefschrift hier uitgebreid op in.

¹⁵ Op deze elementen zal ik in hoofdstuk 4 nog verder ingaan.

onderwijs (eerste, tweede en achtste lid). De drager van de vrijheid van onderwijs is evenwel de instelling, en niet de individuele docent. Het gaat hier om de vrijheid van richting, oprichting en inrichting. In het hoger onderwijs is sprake geweest van een langdurige ontwikkeling, waarbij het bijzonder hoger onderwijs steeds meer in dezelfde verhouding kwam te staan met de overheid als het primair en voortgezet onderwijs, specifiek op het terrein van bekostiging en de deugdelijkheidseisen. Enkele specifieke kenmerken van het primair onderwijs, zoals de aanbodsverplichting (de zgn. garantiefunctie) in elke gemeente en het toezicht op de bekwaamheids- en zedelijkheidseisen voor het onderwijzend personeel zijn in het hoger onderwijs echter niet aan de orde.

Wetgeving

De belangrijkste sectorspecifieke wet op het terrein van het hoger onderwijs is de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw). Deze wet geldt sinds 1993 en is sindsdien zeer vaak gewijzigd. De Whw bevat de hoofdelementen van de regelgeving voor het publiek gefinancierde stelsel van hoger onderwijs, waaronder financiering, kwaliteitszorg, verlening van graden, bestuurlijke verhoudingen etc. De Whw ziet zowel op het hoger beroepsonderwijs als op het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Mijn onderzoek beperkt zich strikt genomen tot het universitaire onderwijs en onderzoek, maar omdat de normen voor wetenschappelijk onderwijs in hoge mate overeen komen met de normen voor hoger beroepsonderwijs, zal er bij de bespreking van de sturing van wetenschappelijk onderwijs noodzakelijkerwijs enige mate van overlap zijn met het hoger beroepsonderwijs. Op basis van de Whw zijn diverse algemene maatregelen van bestuur (amvb's) opgesteld. De belangrijkste hiervan is het Uitvoeringsbesluit Whw 2008. Daarnaast is de wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (wet NWO) relevant voor de verdeling van onderzoeksmiddelen. Deze wet zal in hoofdstuk 5 nog nader aan de orde komen.

Stelselschets

Binnen het stelsel van hoger onderwijs zijn verschillende onderscheidingen te maken tussen instellingen. Allereerst is het Nederlands hoger onderwijsstelsel een binair stelsel. Dit betekent dat er een onderscheid is tussen instellingen voor hoger beroepsonderwijs en instellingen voor wetenschappelijk onderwijs, universiteiten. Deze instellingen verschillen wezenlijk van elkaar, in het soort onderwijs dat ze verzorgen, het niveau van de opleiding en in de bestuurlijke vormgeving van de instelling. Hoewel er wel gesproken wordt van een relativering van het onderscheid tussen universiteiten en instellingen voor hoger beroepsonderwijs, is dit binaire stelsel nog steeds het uitgangspunt van de Whw.

Daarnaast kan in Nederland een onderscheid worden gemaakt tussen openbare instellingen en bijzondere instellingen. Hierom wordt het stelsel ook wel een duaal stelsel genoemd, en hierin komt het stelsel overeen met het basis- en voortgezet onderwijs. Openbare instellingen zijn instellingen die krachtens publiekrecht rechtspersoonlijkheid bezitten. Verplichtingen die gesteld worden in de whw gelden rechtstreeks voor openbare instellingen. Openbare instellingen zijn onderdeel van de overheid, en hierop zijn normen voor overheidshandelen, zoals bijvoorbeeld neergelegd in de Awb en de Wob zonder meer van toepassing. Ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn van toepassing, en kunnen dus tegen alle handelen van openbare instellingen worden ingeroepen. Bijzondere instellingen zijn instellingen die uitgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Voor hen hebben de verplichtingen die gesteld worden

bij wet de vorm van bekostigingsvoorwaarden. Het niet voldoen aan deze voorwaarden kan geen opheffing tot gevolg hebben, maar wel het stopzetten van bekostiging. Bijzondere instellingen kunnen een levensbeschouwelijke grondslag hebben, voor de universiteiten is dit steeds het geval.

Voor het onderscheid tussen bijzondere en openbare instellingen geldt dat het door de tijd heen sterk is gerelativeerd. Qua bekostiging zijn de verschillende instellingen gelijkgesteld, en er gelden voor het overgrote deel dezelfde wettelijke verplichtingen voor de verschillende instellingen. De verregaande ontzuiling heeft voorts het levensbeschouwelijke karakter van de bijzondere instellingen gerelativeerd. Ondanks deze relativering is deze tweedeling echter nog steeds uitgangspunt van de Whw, en komt het onderscheid nog op verschillende manieren tot uitdrukking.

De universiteiten te Leiden, Groningen, Amsterdam, Utrecht, Delft, Wageningen, Eindhoven, Enschede, Rotterdam en Maastricht zijn openbare universiteiten. Bijzondere universiteiten zijn de Vrije Universiteit in Amsterdam, uitgaande van de Vereniging voor christelijk wetenschappelijk onderwijs, de Radboud Universiteit Nijmegen, uitgaande van de Stichting Katholieke Universiteit en Tilburg University, uitgaande van de Stichting Katholieke Universiteit Brabant.¹⁶ Daarnaast zijn er nog de kleinere, levensbeschouwelijke universiteiten: de Protestantse Theologische Universiteit te Kampen, uitgaande van de Protestantse Kerk in Nederland; de Theologische Universiteit der Christelijke Gereformeerde Kerken in Nederland te Apeldoorn, uitgaande van het kerkgenootschap der Christelijke Gereformeerde Kerken; de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht, uitgaande van de Stichting Universiteit voor Humanistiek en de Theologische Universiteit, uitgaande van de gezamenlijke rechtspersoonlijkheid bezittende Gereformeerde Kerken in Nederland (vrijgemaakt) te Kampen. Tot slot is er nog de Open Universiteit te Heerlen, die een geheel eigen taak heeft, namelijk het ontwikkelen en aanbieden van open hoger afstandsonderwijs.

Ten derde kan een onderscheid worden gemaakt tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Bij niet-bekostigde instellingen gaat het doorgaans om relatief kleine instellingen die zich op een bepaald type HBO-opleiding richt.¹⁷ Toezicht op de kwaliteit van deze opleiding wordt wel weer van belang wanneer een dergelijke opleiding graden zouden willen verlenen. In dat geval zal deze opleiding wel geaccrediteerd moeten worden, en zal de opleiding zich moeten onderwerpen aan de voorwaarden voor accreditatie. Zoals hierboven reeds aangegeven zullen niet-bekostigde instellingen vrijwel volledig buiten beschouwing worden gelaten in dit onderzoek.

Enkele kerncijfers

Binnen deze universiteiten wordt in Nederland in totaal aan 255.000 studenten onderwijs gegeven. Hiervan zijn er 54.000 eerstejaars studenten.¹⁸ Hiervoor hebben de gezamenlijke universiteiten ruim 40.000 personeelsleden in dienst, waarvan bijna 24.000 personeelsleden als wetenschappelijk personeel.¹⁹ Ruim 2500 hiervan zijn hoogleraar, ruim 8100 hiervan zijn promovendus. De universiteiten ontvangen voor het verzorgen

¹⁶ Bijlage bij de Whw, onderdelen a, b, h en i.

¹⁷ Jongbloed e.a. 2004.

¹⁸ Aantallen in 2014-2015, <https://duo.nl/organisatie/pers/aantallen.asp>

¹⁹ Aantallen in 2014, http://www.vsnu.nl/f_c_verhouding_vast_tijdelijk.html

van onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek jaarlijks ongeveer vier miljard euro van de overheid.²⁰

Onderwijs en onderzoek

Het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek is de kerntaak van universiteiten (artikel 1.3 van de Whw). Het is interessant dat de Whw verder geen definitie kent van wat onderwijs is. De Whw bepaalt slechts de organisatorische randvoorwaarden waarbinnen het onderwijs wordt gegeven. Zo dient onderwijs te worden vormgegeven in opleidingen, die worden afgesloten met een examen. Ook wetenschappelijk onderzoek is niet gedefinieerd. Een nadere schets van het stelsel van verantwoordelijkheden met betrekking tot onderwijs en onderzoek wordt gegeven in paragraaf 4.2 respectievelijk paragraaf 5.2.4.

1.6 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek is primair een onderzoek naar de betekenis van academische vrijheid in het positieve recht voor de vormgeving van wetenschappelijk onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Dit betekent allereerst dat voornamelijk zal worden geput uit rechtsbronnen, dat wil zeggen, wetgeving, parlementaire geschiedenis, rechtspraak en juridische literatuur. Andere literatuur over academische vrijheid vanuit bijvoorbeeld een historisch perspectief of vanuit een wetenschapsfilosofisch perspectief kunnen zijdelings aan de orde komen, voor zover deze noodzakelijk zijn voor een goed begrip van de positiefrechtelijke discussie. In het kader van dit onderzoek is geen zelfstandig empirisch onderzoek verricht. In sommige hoofdstukken, met name in de hoofdstukken 4 en 5, wordt evenwel geput uit secundaire literatuur, waar ook empirisch onderzoek aan ten grondslag ligt. Per hoofdstuk zullen overige methodische keuzes en beperkingen worden toegelicht.

Formele definitie van wetenschap

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een formele definitie van wetenschap. In een formele definitie is het wetenschappelijk karakter van het onderwijs en het onderzoek gelegen in de formele kenmerken. Een dergelijke definitie leidt ertoe dat alle onderwijs dat gegeven wordt in het kader van een universitaire studie bij definitie wetenschappelijk is. Deze formele definitie hoeft niet overeen te komen met een materiële definitie van wetenschappelijk onderwijs. Zo kan zonder noodzakelijke innerlijke tegenspraak beweerd worden: het huidige onderwijs aan de rechtenopleiding is niet wetenschappelijk, door iemand die een discussie wil starten over inhoudelijke kenmerken van het rechtenonderwijs aan de universiteiten. Met een dergelijke these wordt dan niet bedoeld dat de rechtenopleiding zich buiten de formele kaders van het universitair wetenschappelijk onderwijs bevindt, maar er wordt bedoeld op bepaalde inhoudelijke kenmerken van wetenschappelijk onderwijs die zouden ontbreken in het betreffende onderwijs.

Deze niet-inhoudelijke afbakening van wetenschap ligt vanuit een juridisch perspectief voor de hand, omdat er geen juridische criteria beschikbaar zijn om wetenschappelijkheid inhoudelijk af te bakenen. De inhoudelijke afbakening van wetenschap is, juist met het oog op academische vrijheid, aan de wetenschap zelf.

²⁰ Begroting 2014, http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting,kst186630_9.html

Onderwijs en onderzoek binnen bekostigde universiteiten

Een andere afbakening is dat dit onderzoek zich primair richt op het onderzoek en onderwijs dat wordt verricht in de institutionele context van reguliere, bekostigde universiteiten. Wetenschapsbeoefening en wetenschappelijk onderwijs is niet beperkt tot deze institutionele kaders. Er zijn zelfstandige onderzoeksinstituten die van overheidswege worden bekostigd. Ook commerciële ondernemingen kunnen vormen van wetenschappelijk onderzoek verrichten, en wetenschapsbeoefening kan (hoewel beperkt) zelfs buiten enige institutionele kaders plaatsvinden. Er zijn ongetwijfeld binnen deze context specifieke vraagstukken met betrekking tot academische vrijheid te onderscheiden, maar deze blijven buiten beschouwing in deze studie. Instellingen voor hoger beroepsonderwijs (HBO) blijven grotendeels buiten beschouwing. Hiervoor geldt dat academische vrijheid een rol kan spelen in onderwijs en onderzoek aan HBO-instellingen, maar dat deze buiten beschouwing blijven.

Nadruk op de positie van de docent/onderzoeker

In het onderzoek ligt de nadruk op de positie van de docent/onderzoeker. De rechtspositie van de student komt zijdelings aan de orde, maar zal niet systematisch worden geanalyseerd. Het belangrijkste argument hiervoor is dat elementen van academische vrijheid weliswaar relevant kunnen zijn voor de positie van de student, maar dat de verantwoordelijkheden van de student ten aanzien van onderwijs en onderzoek geheel anders zijn dan de verantwoordelijkheden van de docent/onderzoeker.

Het onderzoek dat studenten mogelijk verrichten gedurende hun opleiding vindt vrijwel altijd onder nauwe supervisie plaats van docenten. Van 'eigen' onderzoek is niet of nauwelijks sprake, laat staan van een bredere verantwoordelijkheid voor wetenschappelijk onderzoek. Het onderwijs is voor studenten in eerste instantie van belang omdat zij afnemers van het onderwijs zijn. Ze kunnen actief bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs door hun participatie, maar dragen hiervoor geen verantwoordelijkheid. Gaandeweg de opleiding groeit doorgaans de verantwoordelijkheid van de student, uitmondend in een scriptieonderzoek. Academische vrijheid heeft voor studenten in dat licht, zo hier al sprake van is, een heel andere betekenis dan voor docenten en onderzoekers. Voor studenten gaat het om een 'lernfreiheit', een vrijheid om te leren.

Hierdoor kunnen zich voor de student specifieke dilemma's voordoen met betrekking tot academische vrijheid, zoals bijvoorbeeld vragen als: hoeveel vrijheid heeft een student bij de invulling van het onderzoek dat hij in het kader van zijn scriptie verricht? Hoewel dit interessante vraagstukken zijn, heb ik er in het kader van dit onderzoek voor gekozen om mij te concentreren op het systematisch analyseren van de positie van de docent/onderzoeker.

Nadruk op de Nederlandse rechtsorde

In dit onderzoek ligt de nadruk op de betekenis van academische vrijheid in de Nederlandse rechtsorde. Met evenveel recht zou een meer internationale insteek gekozen kunnen worden, waarbij de betekenis van academische vrijheid in verschillende landen vergeleken zou kunnen worden. Ik heb hier om een aantal redenen niet voor gekozen.

De belangrijkste reden is dat ik primair de betekenis van academische vrijheid op zeer uiteenlopende deelterreinen, van het bestuur van de universiteit tot aan onderwijs- en wetenschapsbeleid, in dit onderzoek wilde verkennen. Een welbepaalde betekenis van

academische vrijheid is een wezenlijke voorwaarde voor rechtsvergelijking. Mijn onderzoek is in die zin te beschouwen als een stap, die in de toekomst rechtsvergelijkend vervolgonderzoek mogelijk maakt op een dieper niveau. Een methodisch verantwoorde rechtsvergelijking op al deze onderdelen toe te voegen aan het bestaande onderzoek zou te omvangrijk zijn om in het kader van dit proefschrift te verrichten.

2. Academische vrijheid in het internationale recht en het nationale recht²¹

Plaats van dit hoofdstuk binnen het onderzoek

In dit hoofdstuk ga ik in op de plaats van academische vrijheid in het internationale recht en in het nationale recht. Hierbij komt ook de aard en definitie van academische vrijheid aan de orde. In de navolgende hoofdstukken zal ik academische vrijheid in meer specifieke contexten, zoals de bestuurlijke vormgeving van de universiteit, het onderwijs- en wetenschapsbeleid beschouwen.

Een eerste probleemschets

Academische vrijheid wordt vaak beschouwd als een grondrecht. In verschillende landen, waaronder bijvoorbeeld Duitsland en Zuid-Afrika, is academische vrijheid als grondrecht neergelegd in de nationale Grondwet.²² In Nederland is dit niet het geval. Evenmin is academische vrijheid als zodanig neergelegd in een van de belangrijke mensenrechtenverdragen van de Verenigde Naties of in het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Academische vrijheid in Nederland verschilt hiermee van grondrechten zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting. Pas relatief recent, met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zijn de woorden 'academische vrijheid' letterlijk te vinden in een tekst die dezelfde juridische waarde heeft als een verdragstekst.²³ Reeds lang daarvoor wordt echter al gesproken over academische vrijheid als grondrecht. Een duidelijke rechtsbasis hiervoor lijkt echter op het eerste gezicht te ontbreken. Er ontbreekt hiermee consensus over de rechtsbasis van academische vrijheid, zoals deze er bijvoorbeeld wel is voor de vrijheid van godsdienst of de vrijheid van meningsuiting.

Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit hoofdstuk is: op welke wijze is academische vrijheid beschermd in het internationale en het nationale recht?

Opbouw van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op academische vrijheid als te onderscheiden grondrecht in het internationale recht. Alvorens over te gaan tot een bespreking van de verschillende rechtsnormen zal ik ingaan op de aard en definitie van academische vrijheid (2.1).

Vervolgens ga ik in op:

- De vrijheid van meningsuiting (2.2);
- Academische vrijheid in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2.3); en
- Auteursrechtelijke bescherming van wetenschappelijk werk (2.4);
- De vrijheid van wetenschap als sociaal grondrecht (2.5);
- Diverse internationale, niet bindende verklaringen over academische vrijheid (2.6);

²¹ Dit hoofdstuk is eerder in licht gewijzigde vorm verschenen als onderdeel van het preadvies Academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit voor de Nederlandse vereniging voor onderwijsrecht (NVOR), Groen 2015.

²² Artikel 5, derde lid van de grondwet van Bondsrepubliek Duitsland luidt: Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre sind frei. Die Freiheit der Lehre entbindet nicht von der Treue zur Verfassung. Artikel 16, eerste lid, aanhef en onderdeel d van de Zuidafrikaanse constitutie luidt: Everyone has the right to freedom of expression, which includes (...) academic freedom and freedom of scientific research.

²³ Het Handvest is sinds 1 december 2009 juridisch bindend.

- Academische vrijheid als opdracht aan de instelling in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (2.7); en
- Academische vrijheid in arbeidsrechtelijke relaties (2.8).

Ik eindig met een conclusie (2.9).

2.1 Aard en definitie van academische vrijheid als grondrecht

In de inleiding ben ik ingegaan op het belang van academische vrijheid voor wetenschapsbeoefening. Academische vrijheid heeft als rechtsnorm daarin haar waarde, dat ze beoogt deze inhoudelijke normatieve sfeer van wetenschap te bewaren binnen de maatschappelijke verhoudingen waarin wetenschap gerealiseerd wordt. Hierbij gaat het niet alleen om het vrijwaren van individuele wetenschappers tegen uitoefening van dwang in academische activiteiten, maar ook het beschermen van de collectieve dimensie van wetenschap, het gezamenlijk vormgeven aan idealen van wetenschappelijkheid. In deze paragraaf wil ik vanuit een meer formeel perspectief ingaan op de aard en definitie van academische vrijheid als grondrecht.

William P. Murphy noemt academische vrijheid in de Verenigde Staten in de jaren '60 een 'emerging constitutional right', een grondrecht in ontwikkeling.²⁴ Hoewel de hedendaagse Nederlandse situatie ten aanzien van de juridische status van academische vrijheid sterk verschilt van de Amerikaanse, is de kwalificatie van een grondrecht in ontwikkeling mijns inziens treffend. Mede door het stadium van ontwikkeling is er nog veel discussie mogelijk over de precieze rechtsbasis, reikwijdte en betekenis van academische vrijheid.²⁵ Er zijn evenwel diverse juridische aanknopingspunten om academische vrijheid, ook buiten de werkingssfeer van het Handvest,²⁶ als grondrecht te definiëren. Een eerste verschil is daarmee, zoals hierboven al genoemd is, een onomstreden rechtsbasis ontbreekt.

Een tweede verschil is dat academische vrijheid geen universeel of algemeen recht is, maar verbonden is met een specifieke maatschappelijke positie, namelijk die van academicus. De afbakening van de groep personen die deze status heeft, is feitelijk niet eenvoudig. Er zal weinig discussie over bestaan dat een hoogleraar in dienst van een universiteit hier aanspraak op heeft, maar voor tal van andere maatschappelijke posities is dit lastiger: wat te denken van een onderzoeker (mede) in dienst van een adviesorgaan van de overheid of een door de overheid gefinancierd onderzoeksinstituut? Of een onderzoeker in dienst van een Research & Development-afdeling in een bedrijf, die in eigen tijd een kritisch artikel publiceert? Sommige elementen van academische vrijheid, zoals zeggenschap over het onderwijs, zullen überhaupt niet relevant zijn in deze situatie, maar andere elementen, zoals de vrijheid van meningsuiting, weer wel. Mijn focus ligt in dit hoofdstuk, vanuit een functionele benadering, op de vrijheden van medewerkers van Nederlandse universiteiten die belast zijn met specifiek academische taken als onderwijs en onderzoek, maar er zijn grijze gebieden waarin het niet zo helder is of en in hoeverre aanspraak kan worden gemaakt op (elementen van) academische vrijheid.

²⁴ Murphy 1963.

²⁵ Zie bijvoorbeeld de polemiek tussen Antoon de Baets en Klaus Dieter Beiter over de plaats van academische vrijheid in de VN-conventies over mensenrechten in *University Values: A bulletin on international academic freedom, autonomy & responsibility*, nos. 3, 4, 5 en 7 in 2011-2013.

²⁶ Het Handvest is slechts van toepassing voor de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Voor lidstaten is het Handvest uitsluitend van toepassing wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen (artikel 51 van het Handvest).

Een derde verschil is, ten slotte, dat academische vrijheid, juist door het ontbreken van een eenduidige rechtsgrondslag, uitnodigt tot het ontwikkelen van een eigen definitie. Hierdoor ontstaan, wellicht onbedoeld, verschillende definities van academische vrijheid. Met name in vormen van niet-bindend internationaal recht en in de literatuur zijn verschillende definities te vinden.

Zo volgt Zoontjens in de bespreking van academische vrijheid in zijn proefschrift “Vrijheid van wetenschap” de nauwere opvattingen van de wetgever bij de codificatie van dit begrip in de Nederlandse wetgeving, waarbij het begrip sterk verbonden is aan het functioneren van de academicus aan de instelling.²⁷ Zoontjens hanteert de ‘vrijheid van wetenschap’ dus als overkoepelend begrip en academische vrijheid als een nauw begrip. Anderzijds ziet bijvoorbeeld Antoon de Baets, die academische vrijheid als een conjunctie van verschillende rechten uit de VN-verdragen, waaronder de vrijheid van wetenschap als opgenomen in artikel 15 van het IVESCR en de vrijheid van meningsuiting als opgenomen in het IVBPR. Hij definieert academische vrijheid dus breder dan vrijheid van wetenschap.²⁸

De begrippen academische vrijheid en vrijheid van wetenschap zijn niet zonder meer uitwisselbaar, hoewel ze voor een deel overlappen. Vrijheid van wetenschap ziet in beginsel ook op wetenschappelijk onderzoek buiten de institutionele context van de universiteit en is op dat punt breder. Academische vrijheid omvat evenwel ook het geven en volgen van onderwijs, terwijl de vrijheid van wetenschap primair ziet op het doen van wetenschappelijk onderzoek. Op dat punt is academische vrijheid een breder begrip. Dit probleem zou op te lossen zijn door een derde begrip te definiëren dat beiden omvat, maar dit is vermoedelijk weinig verhelderend.

Ik ga in het onderstaande uit van academische vrijheid als een *overkoepelende rechtsnorm die bestaat uit een waaier van verschillende rechten, die verbonden zijn aan de uitoefening van academische taken*.

In het navolgende duid ik deze benadering aan als een ‘waaierbenadering’. Deze benadering wijkt af van die van Zoontjens en De Baets. Ik zoek in eerste instantie niet naar een algemene definitie van academische vrijheid, maar onderscheid verschillende relevante elementen, die afzonderlijk en op verschillende wijze kunnen beschermen.²⁹ Een algemene benadering kan zinvol zijn, omdat het belang van het begrip voor het functioneren van de academische wereld in zijn geheel tot uitdrukking komt.

Tegelijkertijd kan dit echter ook verwarring scheppen, omdat het begrip in vele verschillende rechtsposities een rol speelt en in deze rechtsposities verschillende betekenissen heeft. Ongeacht of bijvoorbeeld een student wel of geen aanspraak kan maken op academische vrijheid is duidelijk dat de betrokkenheid van de student bij het onderwijs en onderzoek een wezenlijk andere is dan die van een docent/onderzoeker. Voor de mate waarin een beroep gedaan kan worden op de vrijheid van meningsuiting,

²⁷ Zoontjens 1993, p. 79 e.v.

²⁸ Zie de eerder genoemde polemiek tussen De Baets en Beiter. Deze definiëring is mijns inziens overigens problematisch, omdat het gaat om rechten uit verschillende verdragen, waarbij staten niet bij beide verdragen aangesloten hoeven zijn. Bovendien kennen de verdragen verschillende handhavingsmechanismes en verschilt de mate waarin deze normen doorwerken in de nationale rechtsorde. De vrijheid van meningsuiting is een ieder bindende bepaling, terwijl de vrijheid van wetenschap dit niet is.

²⁹ Een voorbeeld van deze algemene benadering vinden we in de memorie van toelichting bij de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WVO) bij de codificatie van academische vrijheid, die hieronder nog nader aan de orde komt, Kamerstukken II 1980/81, 16802, nr. 3.

maakt dit wellicht niet veel uit, maar voor de mate van zeggenschap over het onderwijs is dit wel degelijk relevant.

Ook de wijze waarop een beroep gedaan kan worden op academische vrijheid, bijvoorbeeld in welke mate het recht inroepbaar is bij de rechter, kan sterk verschillen voor verschillende elementen van academische vrijheid. Een risico van een algemene benadering, zoals deze bijvoorbeeld door de regering werd gehanteerd bij de codificatie van academische vrijheid, is dat het begrip dermate algemeen wordt gedefinieerd, dat relevante onderscheidingen met betrekking tot de wijze van handhaving, naar de achtergrond verdwijnen en harde en zachte aanspraken door elkaar heen gaan lopen en aan betekenis verliezen.

Daarbij beschouw ik academische vrijheid als een recht dat verbonden is aan de uitoefening van academische taken. Als mens en als burger heeft de academicus, net als ieder ander, aanspraak op bescherming van alle hem toekomende mensen- en burgerrechten, maar hiervoor is zijn status van academicus in zekere zin irrelevant. Een academicus mag evenmin als ieder ander gemarteld worden door de Nederlandse overheid, maar de status van academicus is hiervoor niet onderscheidend. Het martelverbod zou in dat licht niet moeten worden gekwalificeerd als een element van academische vrijheid, hooguit als voorwaarde voor academische vrijheid.

De grens tussen 'academische taken' en andere handelingen is niet altijd scherp te trekken. Ook hier zijn er evidente gevallen die hierbinnen vallen, bijvoorbeeld een publicatie in een academisch tijdschrift of het geven van onderwijs dat direct betrekking heeft op het vakgebied. Er zijn echter ook grijze gebieden: valt een politiek statement van een natuurkundige onder zijn academische vrijheid? En een wetenschappelijke publicatie in het Nederlands Juristenblad (NJB) van een rechter over het management in de rechtspraak? Of het uiten van kritiek op het bestuur van de universiteit in een krantenartikel door een aan deze universiteit werkzame academicus? Ook voor beantwoording van dergelijke vragen is het mijns inziens zinvol om academische vrijheid te benaderen als een waaier van verschillende rechten, omdat hiermee meer inzichtelijk kan worden gemaakt of en in hoeverre iemand aanspraak zou hebben op (elementen van) academische vrijheid.

Binnen deze waaierbenadering is een onderscheid te maken tussen een harde kern van subjectieve rechten waar individuele academici aanspraken aan kunnen ontlelen doordat ze inroepbaar zijn bij de rechter en een periferie van andere, zachtere rechten, die geen subjectieve rechten in het leven roepen voor individuele academici, maar wel als normatieve ordenende beginselen kunnen worden gekarakteriseerd. Het gaat hier om internationale bepalingen, die niet een ieder verbindend zijn, internationale verklaringen die niet bindend zijn en nationale bepalingen die zich door aard, wetshistorie en formulering niet lenen voor subjectieve aanspraken. Deze elementen zullen hieronder afzonderlijk aan de orde komen.

De harde kern van academische vrijheid wordt gevormd door een aantal subjectieve rechten:

- De vrijheid van meningsuiting (aan de orde in paragraaf 2.2);
- Academische vrijheid in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (aan de orde in paragraaf 2.3); en
- Auteursrechtelijke bescherming van wetenschappelijk werk (aan de orde in paragraaf 2.4).

Om de harde kern van academische vrijheid heen zijn andere, zachtere rechten te onderscheiden:

- de vrijheid van wetenschap als sociaal grondrecht (aan de orde in paragraaf 2.5);
- diverse internationale, niet bindende verklaringen over academische vrijheid (aan de orde in paragraaf 2.6); en
- academische vrijheid als opdracht aan de instelling in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (aan de orde in paragraaf 2.7).

Hoewel soms een beroep wordt gedaan op academische vrijheid in arbeidsrechtelijke relaties, is binnen het arbeidsrecht geen zelfstandige subjectieve aanspraak te ontleen aan academische vrijheid (aan de orde in paragraaf 2.8).

2.2 Academische vrijheid in relatie tot de vrijheid van meningsuiting

Academische vrijheid valt niet volledig samen met de vrijheid van meningsuiting, zoals soms wel wordt gedacht. Een belangrijk onderdeel van het academisch werk bestaat uit het op enigerlei wijze openbaren van gedachten en meningen in de vorm van publicaties of in het overbrengen van gedachten in het onderwijs aan studenten en valt hiermee onder de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting. Veel academisch werk, zoals bijvoorbeeld feitelijke handelingen in een laboratorium, is echter niet direct te kwalificeren als een meningsuiting, en valt daarmee niet onder de vrijheid van meningsuiting, maar valt wel onder de academische vrijheid. Daarnaast is met het enkel respecteren van de vrijheid van meningsuiting nog niet gegeven dat wetenschap zich daadwerkelijk kan realiseren. De vrijheid van meningsuiting is daarmee een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde voor academische vrijheid: zonder vrijheid van meningsuiting is academisch werk vrijwel ondenkbaar, maar het respecteren van de vrijheid van meningsuiting is op zichzelf nog onvoldoende voor het realiseren van academische vrijheid. Voor het daadwerkelijk realiseren van wetenschap is, zoals ik hieronder nog nader zal toelichten, ook een actieve houding van de staat noodzakelijk, gericht op het realiseren van de materiele randvoorwaarden waaronder wetenschap beoefend kan worden.

De Nederlandse wetgever stelde in de toelichting bij de codificatie van academische vrijheid nadrukkelijk dat academische vrijheid nauw samenhangt met vrijheid van meningsuiting: "De academische vrijheid is te kenschetsen als een recht dat ten nauwste samenhangt met de vrijheid van meningsvorming en meningsuiting en dat specifiek gericht is op de positie van de individuele docenten, onderzoekers en studenten. Zij hebben de vrijheid bij het geven van onderwijs, het verrichten van onderzoek, respectievelijk het ontvangen van onderwijs hun eigen wetenschappelijke inzichten te volgen en daarbij niet afhankelijk te zijn van bepaalde politieke, filosofische of wetenschapstheoretische opvattingen."³⁰

Een goede eerste stap bij nader definiëren en inkaderen van academische vrijheid is dus het nader onderzoeken van de vrijheid van meningsuiting. De vrijheid van meningsuiting is neergelegd in artikel 7 van de Nederlandse Grondwet, artikel 10 EVRM en artikel 19 IVBPR. Het belangrijkste verschil tussen artikel 19 IVBPR en artikel 10 EVRM is de geografische gelding, mondiaal respectievelijk Europees, en de wijze van handhaving. Onder het EVRM is er een individueel klachtrecht waarop een voor staten bindende uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens volgt. Onder het IVBPR

³⁰ Kamerstukken II 1980/81, 16802, nr. 3, p. 49.

geschiedt handhaving door een door het Verdrag ingesteld Comité, middels rapportages, een statenklachtrecht en een individueel klachtrecht (Eerste facultatieve protocol bij het IVBPR). De uitspraken van het Comité zijn niet bindend. Hiermee zijn de handhavingsmechanismes van dit Verdrag minder effectief dan die onder het EVRM waardoor voor Nederland, dat partij is bij beide verdragen, artikel 10 EVRM een grotere rol speelt. Het meest relevant voor Nederland is hierom artikel 10 EVRM, ook omdat er door het EHRM enkele uitspraken zijn gedaan waarin academische vrijheid expliciet genoemd wordt. In mijn bespreking concentreer ik me op dit artikel en de op dit punt gevormde jurisprudentie. Daarnaast biedt artikel 7 Gw op een aantal manieren aanvullende bescherming, die ik kort zal noemen.

2.2.1 Vrijheid van meningsuiting in artikel 10 EVRM en artikel 7 Gw

Het EVRM bevat in artikel 10 het recht op vrijheid van meningsuiting.³¹ Het artikel luidt in zijn geheel:

Artikel 10 EVRM

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen. Dit artikel belet Staten niet radio-omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen te onderwerpen aan een systeem van vergunningen.
2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen.

Artikel 10 EVRM bevat in algemene zin het recht een mening te uiten, te koesteren en inlichtingen te ontvangen of verstrekken zonder inmenging van openbaar gezag. Het uiten van een mening is niet aan een vorm gebonden. Het gaat niet slechts om bescherming van bijvoorbeeld gedrukt werk, maar om alle vormen van meningsuiting. Ook het gesproken woord valt hier dus onder. Het geven van college, of het voorbereiden, schrijven en uitgeven van wetenschappelijke publicaties vallen hier onder. Het recht om een mening te koesteren moet aldus worden uitgelegd dat dit slechts de vrijheid omvat een mening te hebben, en niet het openbaar maken van deze mening. Het gaat hier louter om het 'forum internum' van het individu. Dit kan noodzakelijkerwijs niet beperkt worden. Daarnaast omvat artikel 10 het recht om informatie te verzamelen, en om deze informatie te verspreiden. Het verzamelen van informatie, bijvoorbeeld in de empirische wetenschappen, valt hier vermoedelijk ook onder.

Het tweede lid van artikel 10 bepaalt dat het recht van het eerste lid beperkt mag worden door 'formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van

³¹ Verdrag van 4 november 1950, Trb. 195, 154.

wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen’.

Beperkingen moeten op grond van het tweede lid voldoen aan een aantal vereisten. Allereerst moet een beperking voorzien zijn bij wet. 'Wet' is in deze een materieel begrip, dat wil zeggen dat ook lagere regelgeving beperkingen mag stellen. De beperkingen moeten voorts noodzakelijk zijn met het oog op de genoemde gerechtvaardigde doelen. Deze doelen zijn limitatief, dat wil zeggen, wanneer een beperking niet onder een van deze doelen te scharen is, kan het recht op vrije meningsuiting niet beperkt worden. De genoemde doelen zijn op zichzelf ruim, maar het zal aan de staat zijn om te motiveren met welk doel de beperking wordt opgelegd. Voorts, ten derde, zal een beperking noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving, en proportioneel moeten zijn. Formaliteiten, voorwaarden en beperkingen hebben duidelijk een preventief karakter, en laten de mogelijkheid toe om vooraf beperkingen op te leggen. Daarnaast is het mogelijk om achteraf sancties op te leggen aan bepaalde meningsuitingen. Beperkingen kunnen dus zowel vooraf als achteraf plaatsvinden.

Deze beperkingen zijn ook voor de wetenschap van belang. Artikel 10 EVRM staat niet in de weg aan het vooraf toetsen van de morele aanvaardbaarheid van wetenschappelijk onderzoek. Dit is in verschillende wetenschappelijke onderzoeksterreinen bestaande praktijk, en een wettelijke verplichting. Zo is bijvoorbeeld het onderzoek op embryo's aan voorwaarden gebonden.³² Beperkingen in de sfeer van de bescherming van de gezondheid of de goede zeden zijn expliciet toegestaan. Het zal in die gevallen wel aan de staat zijn om deze beperkingen vooraf te reguleren en te motiveren. Ook staat artikel 10 EVRM niet in de weg aan het achteraf opleggen van een strafrechtelijke sanctie, of het civielrechtelijk aansprakelijk stellen op grond van een wetenschappelijke publicatie. Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt echter dat staten zeer terughoudend dienen te zijn in het beperken van een in academische context geuite mening.

De Nederlandse Grondwet kent in artikel 7 een nationaal grondrecht op bescherming van de vrijheid van drukpers. Het artikel luidt in zijn geheel:

Artikel 7

1. Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

Artikel 7 Gw biedt op twee manieren aanvullende bescherming ten opzichte van artikel 10 EVRM. Allereerst staat artikel 7 Gw in de weg aan elke vorm van voorafgaande

³² Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake handelingen met geslachtscellen en embryo's (Embryowet), Stb 2002, 338, laatstelijk gewijzigd Stb 2013, 306.

censuur op grond van de inhoud van geschriften.³³ De term drukpers uit het eerste lid omvat hierbij ook andere vermenigvuldigingstechnieken. Het derde lid verruimt dit verbod op censuur verder naar andere middelen, zoals ook internetpublicaties. Hiermee zullen zowel wetenschappelijke publicaties die op schrift verschijnen als wetenschappelijke publicaties die op het internet verschijnen onder de reikwijdte van artikel 7 Gw vallen. Ongeacht dus of een beperking op grond van artikel 10 EVRM proportioneel zou worden geacht, mag deze niet voorafgaand aan de meningsuiting plaatsvinden. Het beperken van de meningsuiting is daarmee slechts mogelijk nadat de meningsuiting is geopenbaard.

Daarnaast staat artikel 7 Gw in de weg aan beperkingen van de vrijheid van drukpers die gesteld worden door lagere regelgeving dan de formele wetgever. De meningsuiting mag slechts worden beperkt bij formele wet. Met name dit laatste punt heeft geleid tot jurisprudentie over de mogelijkheden voor gemeenten om verspreiding van gedrukt werk te beperken. Voor dit onderzoek is een nadere beschouwing van de problematiek van beperking van de verspreiding door lokale overheden niet relevant, het zal vrijwel niet voorkomen dat een er zich kwesties zullen voordoen waarbij lagere regelgeving in de weg staat aan academische publicaties. Academische publicaties worden immers doorgaans niet lokaal verspreid.

2.2.2 Jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot academische vrijheid

Het EHRM noemt in de zaak *Hertel t. Zwitserland*³⁴ academische vrijheid niet met zoveel woorden, maar deze zaak is wel relevant voor academische vrijheid. In deze zaak gaat het om een publicatie van Hertel, waarin de schadelijkheid van in de magnetron bereid voedsel werd betoogd. Een magnetronfabrikant stelt hem hierop aansprakelijk voor vermeende teruglopende verkopen. De Zwitserse rechters stelt de magnetronfabrikant in het gelijk. Rechtsvraag bij het EHRM is of dit een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting is. Het EHRM oordeelt dat dit niet geval is. De uitingen van dhr. Hertel dienen niet te worden beoordeeld als commercieel statement, maar als een deelname in een debat over het algemeen belang. Ook van belang is het feit dat de magnetronfabrikant onvoldoende kon onderbouwen dat er daadwerkelijk sprake was van teruglopende verkoopcijfers.

In een kritische noot bij deze uitspraak merkt J.J.C. Kabel op dat deze uitspraak de mogelijkheid openlaat dat academische opvattingen in een commercieel geschil worden betrokken.³⁵ Hij baseert dit met name op het gewicht dat het EHRM toekent aan het feit dat de magnetronfabrikant zijn verliezen onvoldoende kon onderbouwen. Wanneer een fabrikant dit wel zou kunnen onderbouwen, zou een academische publicatie mogelijk wel in strijd kunnen komen met mededingingsrechtelijke regels. Hij beschouwt dit als onwenselijk.

Zijn lezing van deze uitspraak kent mijns inziens onvoldoende gewicht toe aan de opmerking van het EHRM dat de uitingen van Hertel niet louter moeten worden beschouwd als een commercieel statement, maar ook als een deelname in een debat over het algemeen belang. Juist vanwege dit criterium zullen academische publicaties, zelfs wanneer aangetoond kan worden dat ze invloed hebben op verkoopcijfers van een bepaald product, niet snel als onrechtmatig worden beschouwd. De richting die Kabel voor ogen lijkt te staan, een volledige uitsluiting van academische publicaties voor de

³³ Koekkoek en Vermeulen 2000, p. 110-135.

³⁴ EHRM, 25 augustus 1998, *Hertel t. Zwitserland*, nr. 59/1997/843/1049.

³⁵ Te raadplegen op <http://www.ivir.nl/medewerkers/kabel.html>

toepassing van commerciële wetgeving, brengt mijns inziens andere nadelen met zich mee. Dit zou paradoxaal genoeg de academische wereld wellicht juist meer gevoelig maken voor verregaande infiltratie van commerciële belangen, omdat binnen de muren van de wetenschap geoorloofd zou zijn wat daarbuiten niet geoorloofd is. Het zou onwenselijk zijn wanneer academici zich bezwaard zouden voelen om dergelijke controversiële standpunten te publiceren, zelfs wanneer dit later een onjuiste opvatting blijkt te zijn. Het publieke debat is gebaat bij ruimte voor controversiële meningen. Tegelijkertijd is de academische mening niet 'heilig'. Deze kan schade veroorzaken, en deze schade kan onder omstandigheden onrechtmatig zijn. Dit kan post hoc worden vastgesteld door de rechter.

In de zaak *Wille t. Liechtenstein* gaat het om een president van het administratieve gerechtshof in Liechtenstein die een lezing houdt over onder andere de bevoegdheden van het Constitutionele Hof en een krantenartikel dat naar aanleiding hiervan verschijnt.³⁶ Over de kwestie van de bevoegdheden van het Constitutionele Hof was enkele jaren eerder een politieke crisis geweest, en de kwestie was kennelijk nog steeds zeer politiek gevoelig. Naar aanleiding van dit krantenartikel deelt de prins van Liechtenstein hem mee dat hij hem in de toekomst niet meer zal herbenoemen. Hierop ontstaat een (deels openbaar) gevoerde discussie over de kwestie. In de kern stelt Wille dat er sprake is van een academisch commentaar op de grondwettekst. De prins beschouwt het evenwel als een politieke uiting, waarmee Wille zichzelf niet gebonden acht aan de Constitutie. Uiteindelijk leidt de kwestie tot het niet herbenoemen van de heer Wille als president van het administratieve gerechtshof.

Bij het EHRM is de kernvraag of het niet continueren van het publieke ambt als rechter een schending is van artikel 10 EVRM. Nadat het Hof constateert dat er sprake is van een inmenging en aanneemt dat deze bij wet is voorgeschreven gaat het Hof over tot het beoordelen van de noodzakelijkheid en proportionaliteit. Hierbij komt het Hof tot de conclusie dat de inmenging niet noodzakelijk en proportioneel was. Er was niet aangetoond dat de opvattingen van Wille als academicus zijn functioneren als rechter beïnvloedden. Het was voor Wille niet voorzienbaar dat de lezing, die in een academische setting werd gehouden, dergelijke vergaande gevolgen zou kunnen hebben en de maatregel was disproportioneel gelet op het nagestreefde doel.

In de zaak *Boldea t. Roemenië* gaat het om een hoogleraar, Boldea, die in een faculteitsbijeenkomst twee medeacademici beschuldigt van plagiaat.³⁷ Naar aanleiding van deze aantijging starten de twee beschuldigde hoogleraren een strafrechtelijke procedure wegens smaad door een klacht in te dienen. Nadat Boldea in een nationale procedure wordt veroordeeld tot een administratieve boete van in totaal 100 euro, komt de zaak bij het EHRM. De rechtsvraag is of er sprake is van een schending van artikel 6 van het EVRM, het recht op een eerlijk proces, dan wel schending van artikel 10 van het EVRM, de vrijheid van meningsuiting.

Het EHRM overweegt dat er sprake is van een beperking die voorzienbaar is bij de wet, en dat deze een gerechtvaardigd doel dient, namelijk de bescherming van de rechten van anderen. Ten aanzien van de noodzakelijkheid en proportionaliteit overweegt het EHRM echter dat de nationale autoriteiten onvoldoende hebben aangegeven waarom het

³⁶ EHRM, Grote Kamer, uitspraak van 28 oktober 1999, *Wille t. Liechtenstein*, zaak nr. 28396/95.

³⁷ EHRM, derde Kamer, uitspraak van 15 februari 2007, definitief op 15 mei 2007, *Boldea t. Roemenië*, zaak nr. 19997/02.

betalen van een boete gerechtvaardigd is. Hierbij weegt met name zwaar dat de nationale rechters hun oordeel onvoldoende hebben gemotiveerd (r.o. 61 en 62).

Smaad kan in zijn algemeenheid dus grenzen stellen aan de vrijheid van meningsuiting, maar in individuele gevallen dient deze beperking wel noodzakelijk en proportioneel te zijn. De kwaliteit van de motivering voor de beperking zal, in het licht van artikel 6 EVRM, essentieel zijn. Zeker wanneer de (straf)rechter zonder nadere motivering een boete oplegt, zal er sprake zijn van een schending van artikel 10 jo. artikel 6 van het EVRM.

In de uitspraak *Sorguç t. Turkije* uit 2009 wordt voor het eerst expliciet het belang van academische vrijheid benadrukt.³⁸ Het gaat in deze zaak om het volgende. Een professor in het veld van constructiemanagement van de technische universiteit van Istanbul houdt in 1997 een toespraak waarin hij de voortgang van zijn wetenschapsgebied bespreekt. Daarbij verspreidt hij een geschreven stuk, waarin hij de wijze van benoeming van assistent professoren bekritiseert. De professor stelt in dit stuk:

"The panel for the assistant professorship examination in the discipline of construction management was formed by academics of the construction faculty. This led to the election of very inadequate assistant professors. (...) During this period, before a panel on which [the applicant] was the only professor of construction management, a candidate was notified that his one-page-long report and his examination were not satisfactory. Blaming [the applicant] for the unsatisfactory result, the same candidate filed an action for damages, alleging that he had been beaten by [the applicant]. Before the action for compensation was finalized, he managed to pass the assistant professorship examination before another panel, whose members were not from the construction management department, and without publishing a single article ..."

Hierop stelt een anonieme assistent professor een civiele actie in wegens schending van zijn goede naam. De kritiek op benoeming van assistent professoren kan alleen op hem betrekking hebben in de door de professor beschreven periode. De Turkse rechter wijst in hoogste instantie de vordering toe. Rechtsvraag bij het EHRM is of dit in strijd is met artikel 10 EVRM. Het Hof komt tot de conclusie dat dit het geval is. Het Hof acht de belangenafweging van de Turkse rechter onvoldoende omdat het de reputatiebelangen van een anoniem persoon stelt boven de vrijheid van expressie die door een academicus in het publieke debat normaliter zou moeten gelden. Het Hof overweegt vervolgens (r.o. 35):

"In this connection, the Court underlines the importance of academic freedom, which comprises the academics' freedom to express freely their opinion about the institution or system in which they work and freedom to distribute knowledge and truth without restriction (see paragraph 21 above)."³⁹

Deze lijn wordt voortgezet in de uitspraak *Sapan t. Turkije*.⁴⁰ In deze zaak gaat het om een publicatie waarin de opkomst van het sterrendom in Turkije wordt geanalyseerd, waarbij de Turkse zanger Tarkan het onderwerp is. De publicatie is gebaseerd op een

³⁸ EHRM, tweede Kamer, uitspraak van 23 juni 2009, *Sorguç t. Turkije*, zaak nr. nummer 17089/03.

³⁹ In paragraaf 21 van de uitspraak wordt verwezen naar de aanbeveling 1762 (2006) van de Raad van Europa van 30 juni 2006, over academische vrijheid en universitaire autonomie, die hieronder nog aan de orde zal komen.

⁴⁰ EHRM, Tweede Kamer, uitspraak van 8 juni 2010, *Sapan t. Turkije*, zaak nr. 44102/04.

doctoraalthese. Het boek bevat veel informatie over het persoonlijke leven van de zanger, en bevat tevens foto's. De zanger zelf stelt naar aanleiding hiervan een civiele actie in wegens schending van zijn privacy en vordert de inbeslagname van het boek. De Turkse rechter geeft hem gelijk. Rechtsvraag bij het EHRM is of het door de Turkse rechter opgelegde verbod van publicatie in strijd is met artikel 10 EVRM. Het Hof komt tot de conclusie dat dit het geval is, en overweegt hierbij dat de publicatie niet sensationeel maar analyserend van aard is. Daarbij is de publicatie te onderscheiden van publicaties in bijvoorbeeld roddelbladen.

In de zaak *Mustafa Erdoğan en anderen tegen Turkije* gaat het om de toelaatbaarheid van een publicatie van een hoogleraar constitutioneel recht, Mustafa Erdoğan in een juridisch tijdschrift.⁴¹ In de bewuste publicatie laat de hoogleraar zich zeer negatief uit over een uitspraak van het Turkse Constitutionele Hof, waarin de Fazilet Party, een islamitische politieke partij in Turkije, verboden wordt. Hij doet dit in zeer sterke bewoordingen, waarbij hij openlijk ter discussie stelt of de leden van het constitutionele hof van Turkije wel in vrijheid hun uitspraak hebben gedaan, of dat ze onder druk werden gezet vanuit het leger. Daarnaast bevat het artikel enkele retorische en denigrerende passages over de leden van het Constitutionele Hof.

In reactie op deze publicatie klagen alle rechters, waaronder de president van het hof, de auteur, de redacteur en de uitgever aan wegens smaad, en eisen schadevergoeding voor de schade die zij hierdoor hebben geleden. De Turkse rechtbank, die zich over deze schadeclaim buigt, gaat mee in deze claim, en veroordeelt hen tot het betalen van een schadevergoeding. Sommige opmerkingen in het artikel gaan naar het oordeel van de rechtbank over de grens van acceptabele kritiek. Het Turkse Hof van Cassatie laat dit oordeel in stand.

Bij het Hof in Straatsburg is de centrale vraag of in deze sprake is van een gerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting. Het Hof toetst hiertoe achtereenvolgens of er sprake is van een beperking, of deze voorzienbaar is bij wet, noodzakelijk is in een democratische samenleving en of deze proportioneel is. Hierbij gaat het Hof expliciet en uitgebreid in op academische vrijheid. Zo stelt het Hof in r.o. 41:

"In this connection, academic freedom in research and in training should guarantee freedom of expression and of action, freedom to disseminate information and freedom to conduct research and distribute knowledge and truth without restriction (see Recommendation 1762 (2006) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe). It is therefore consistent with the Court's case-law to submit to careful scrutiny any restrictions on the freedom of academics to carry out research and to publish their findings (see *Aksu v. Turkey* [GC], cited above, § 71). This freedom, however, is not restricted to academic or scientific research, but also extends to the academics' freedom to express freely their views and opinions, even if controversial or unpopular, in the areas of their research, professional expertise and competence. This may include an examination of the functioning of public institutions in a given political system, and a criticism thereof."

⁴¹ EHRM, Tweede Kamer, uitspraak van 27 mei 2014, *Mustafa Erdoğan en anderen tegen Turkije* zaak nrs. 346/04 en 39779/04.

Tegenover het belang van academische vrijheid staat het belang van het beschermen van de rechterlijke macht tegen onheuse aantijgingen. Hoewel sommige van de opmerkingen in het artikel beledigend konden worden opgevat, valt het geheel van het artikel, in de context waarin het verschenen is, binnen de grenzen van de vrijheid van meningsuiting. Met name de academische context weegt hierbij zwaar, zoals naar voren komt in r.o. 45:

"In particular, the Court considers that the domestic courts, in their examination of the cases, omitted to place the impugned remarks within the context in which they were expressed. [...] Thus, when account is taken of the content of the article as a whole, and the context in which they were expressed, the Court is of the opinion that the impugned strong and harsh remarks contained in the article, set out in general terms, with respect to the judges of the Constitutional Court, cannot be construed as a gratuitous personal attack against the claimants. The Court also takes note that the article in question was published in a quasi-academic quarterly as opposed to a popular newspaper."

Het Hof laat met deze uitspraak zeer veel ruimte voor de vrijheid van meningsuiting in een academische context. Zelfs wanneer de toon van een artikel op sommige plaatsen beledigend kan worden geïnterpreteerd door degenen die erin besproken worden, hoeft dit niet onrechtmatig te zijn. De context is hierbij van groot belang. In (semi-) academische tijdschriften kan deze belangenafweging anders uitvallen dan bij een publicatie in een dagblad.

In de zaak *Rubins t. Letland* draait het om een arbeidsconflict dat ontstaat na het fuseren van een afdeling van een universiteit.⁴² Het hoofd van een van de afdelingen van de Medische faculteit, wiens functie verdwijnt, is het oneens met dit besluit van de faculteit en voert hierop verschillende manieren intern oppositie tegen. Nadat een schikkingsvoorstel van zijn zijde wordt afgewezen door de rector van de universiteit en nadat een nieuwe poging tot het terugdraaien van het besluit van de faculteit mislukt, publiceert de betrokkene in de nationale media een kritische visie op het bestuur van de universiteit. Uiteindelijk wordt betrokkene op basis van de genoemde email aan de rector, waarvan wordt gesteld dat er elementen van chantage en impliciete bedreigingen in staan, ontslagen. Het ontslag wordt zonder succes aangevochten bij de nationale rechter.

Bij het EHRM staat de vraag centraal of er met het ontslag sprake is van een inbreuk op artikel 10 EVRM. Nadat het Hof de zaak voor inhoudelijke beoordeling geschikt verklaard, constateert het Hof dat er sprake is van een beperking, de beperking is voorzien in de wet en een legitiem doel dient. Het ontslag voldoet echter niet aan de vereisten van de noodzakelijkheid en proportionaliteit. Ontslag is de zwaarste maatregel die binnen werkverbanden getroffen kan worden, terwijl er ook lichtere maatregelen mogelijk waren.

De eerste reacties op deze uitspraak in de blogs zijn verdeeld. Sychenko beschouwt de uitspraak als onjuist, omdat het EHRM naar haar oordeel aan een chanteur bescherming biedt.⁴³ Voorhoof stelt hier tegenover dat het Hof juist alle belangen in overweging neemt

⁴² EHRM, Vierde Kamer, *Rubins t. Letland*, uitspraak van 13 januari 2015, definitief geworden op 1 juni 2015, zaak nr. 79040/12.

⁴³ <http://strasbourgobservers.com/2015/04/13/rubins-v-latvia-does-article-10-echr-protect-blackmailers/>.

en hierin een evenwichtige belangenafweging maakt.⁴⁴ Het voert te ver om hier op alle argumenten over en weer in te gaan, maar ik neig hier eerder naar de lijn van Voorhoof. In de kern gaat het het EHRM mijns inziens om de disproportionaliteit van de maatregel van ontslag gelet op de gedragingen die hiervoor aanleiding waren.

2.2.3 Nederlandse rechtspraak met betrekking tot academische vrijheid en de vrijheid van meningsuiting

Ook in de Nederlandse rechtspraak wordt de vrijheid van meningsuiting van wetenschappers beschermd. In een uitspraak van de rechtbank Arnhem van 18 juli 2008 staat in een civiele rechtszaak centraal of NXP, de ontwikkelaar van een chip die in de OV-chipkaart wordt gebruikt, kan vorderen dat een wetenschappelijke publicatie, die de zwaktes in de beveiliging van de chip signaleert, achterwege blijft.⁴⁵ De vordering wordt gebaseerd op het auteursrecht en onrechtmatige daad. In het verweer betwist Radboud Universiteit Nijmegen de vordering, en beroept zich hierbij onder andere op artikel 10, tweede lid van het EVRM. Overigens wordt hierbij niet expliciet een beroep gedaan op academische vrijheid.

De rechtbank overweegt ten aanzien hiervan in rechtsoverweging 4.15:

“[...] Het spreekt voor zich dat wat hiervoor is geciteerd in het bijzonder ook geldt voor publicatie van resultaten van wetenschappelijk onderzoek. De economische en sociale ontwikkeling van de democratische maatschappij wordt in belangrijke mate mede bepaald door wetenschappelijk onderzoek, door de daaruit verkregen inzichten en door de praktische toepassingen daarvan. Dat alles staat of valt met de mogelijkheid van publicatie. Daarvan uitgaande moet reeds in abstracto een bijzonder groot gewicht worden toegekend aan het belang om het artikel te kunnen publiceren.”

In de concrete belangenafweging komt de rechtbank vervolgens tot de conclusie dat er geen sprake is van een dringende maatschappelijke noodzaak tot het beperken van de meningsuiting en publicatie van het artikel te voorkomen.

Een tweetal bijzondere uitspraken betreffen de verhouding tussen de vrijheid van een wetenschapper om wetenschappelijke bevindingen te publiceren en te delen en het belang van internationale veiligheid bij het voorkomen van het verkeerd gebruik van wetenschappelijke bevindingen of uitvindingen.⁴⁶ In de casus ging het om een onderzoeker van het Erasmus MC, Ron Fouchier, die twee manuscripten wilde uitvoeren naar de Verenigde Staten ten behoeve van publicatie. De manuscripten hadden betrekking op, in de woorden van de onderzoeker zelf, “fundamentele beginselen van aerosol transmissie van een soort virus in fretten”.

Voor export van bepaalde materialen, die potentieel gevoelig zijn voor tweeërlei gebruik, dat wil zeggen, voor civiele en militaire toepassingen, buiten de Europese Unie is de Verordening (EG) nr. 428/2009 van de Raad van 5 mei 2009, tot instelling van een communautaire regeling voor controle op de uitvoer, de overbrenging, de tussenhandel en de doorvoer van producten voor tweeërlei gebruik, Pb EU 29 mei 2009, nr. L 134 (hierna: de verordening) van belang. In deze verordening is in artikel 3 een

⁴⁴ <http://strasbourgobservers.com/2015/04/14/response-to-comment-on-rubins-v-latvia-adjudication-is-not-erroneous-at-all/>.

⁴⁵ Rb. Arnhem, 18 juli 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BD7578.

⁴⁶ In eerste aanleg Rb Noord-Holland, 20 september 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:8527. In hoger beroep Gerechtshof Amsterdam, 18 juni 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:2913.

vergunningsvereiste opgenomen voor de uitvoer van producten die voorkomen op een lijst in bijlage I bij die verordening. Op deze lijst staan onder andere, onder artikel 1C351, verschillende virussen opgesomd.

Betrokkene heeft op 24 april 2012 onder protest een aanvraag voor vergunningverlening ingediend, omdat hij zich principieel op het standpunt stelt dat de manuscripten onder de uitzondering van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek valt. Op de aanvraag is een vergunning verleend. Betrokkene heeft hiertegen bezwaar gemaakt, dat door de Minister ongegrond wordt verklaard. Betrokkene gaat tegen deze beslissing op bezwaar in beroep bij de rechtbank.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking stelt zich bij de rechtbank op het standpunt dat betrokkene vergunningsplichtig is voor de uitvoer van de manuscripten. Van belang hiervoor is dat de uitzondering van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek strikt moet worden geïnterpreteerd in het licht van het doel van de verordening, het tegengaan van de verspreiding van massavernietigingswapens. Manuscript 1 beschrijft hoe veranderingen in het genetisch materiaal van een soort virus ervoor zorgen dat het door de lucht overdraagbaar wordt en manuscript 2 beschrijft waar deze mutaties in de natuur al voorkomen en identificeert een aantal stammen van het virus waar nog slechts twee mutaties nodig zijn om te veranderen in de voor zoogdieren door de lucht besmettelijke variant van het virus.

Betrokkene zelf stelt zich bij de rechtbank op het standpunt dat er sprake is van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, dat uitgezonderd is van de vergunningsplicht. Fundamenteel wetenschappelijk onderzoek als bedoeld onder de verordening dient juist ruim te worden uitgelegd. Het is aan de onderzoeker zelf om te bepalen of er al dan niet sprake is van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek en of hij een exportvergunning moet aanvragen. Als de onderzoeker een onjuiste inschatting maakt, dan kan er alsnog gehandhaafd worden.

De rechtbank gaat mee in het standpunt van de Minister. De uitzondering voor fundamenteel wetenschappelijk onderzoek dient beperkt te worden uitgelegd in het licht van het doel van de verordening. De rechtbank overweegt ten slotte in rechtsoverweging 5.11:

“Een verplichting om een vergunning aan te vragen zal begrijpelijkerwijs de toegankelijkheid van het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek in zekere mate belemmeren. Alhoewel het systeem van uitvoervergunningen niet in de weg staat aan de uitwisseling van verreweg de meeste onderzoeksgegevens, zal er wel een vertraging kunnen optreden. Dit nadeel weegt niet op tegen het belang van een adequate en doelmatige controle op de non-proliferatie van, zoals voor zover van belang in het onderhavige geval, biologische wapens. Verweerder heeft bovendien gewezen op de zogenaamde sondageprocedure uit zijn handboek, dat is gepubliceerd op zijn website. Met de sondageprocedure kan aan het nadeel gedeeltelijk tegemoet worden gekomen. In de belangenafweging moet het belang van de lidstaten bij een adequate controle op de non-proliferatie vooropstaan. Het bij voorbaat uitsluiten van de bevoegde autoriteiten bij de beoordeling van de vraag of sprake is van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, waarop de uitzondering op de vergunningsplicht van toepassing is en dit oordeel alleen te leggen in de handen van degene(n) die het fundamenteel wetenschappelijk onderzoek verrichten en daarover willen publiceren, leidt tot het gevaar dat met deze

werkwijze lidstaten hun onder 5.5 genoemde verplichtingen niet (kunnen) nakomen. De veiligheidsbelangen van de gehele internationale gemeenschap liggen dan in de handen van de publicerende onderzoeker(s). Een onjuiste beoordeling kan in zo'n situatie tot onaanvaardbare gevolgen leiden. Dit is in het licht van de doelstellingen van de Verordening niet aanvaardbaar."

Betrokkene gaat tegen deze uitspraak van de rechtbank in hoger beroep bij het Gerechtshof Amsterdam. In hoger beroep loopt de zaak met een sisser af: het Gerechtshof oordeelt dat belanghebbende de benodigde vergunningen heeft ontvangen en derhalve geen procesbelang heeft. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd en het bezwaar wordt niet-ontvankelijk verklaard.

In deze zaak zelf is geen beroep gedaan op de vrijheid van meningsuiting of academische vrijheid. De zaak is evenwel wel relevant, omdat er een grens wordt gesteld aan de vrije informatie-uitwisseling binnen de wetenschap. De moeilijkheid in deze zaak is dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting, doordat de vergunning is aangevraagd en is verleend, bij de rechtbank feitelijk al niet meer aan de orde is. Bij de rechtbank kan het dan slechts gaan over de export van hypothetische toekomstige papers. Deze kwestie is voor een wetenschapper niet minder van belang, omdat de tijdigheid van groot belang kan zijn voor de publiceerbaarheid van de bevindingen. Dit wordt evenwel niet als procesbelang aangemerkt door de rechtbank. Overigens wordt de vergunning in casu binnen drie dagen verleend, dus het tijdsverlies is beperkt te noemen. De principiële vraag of formele beperking van een vergunningsaanvraag gesteld mag worden, kan hierdoor feitelijk alleen aan de orde komen wanneer iemand om principiële redenen zonder vergunning uitvoert en daarmee een proces uitlokt. Dit is niet zonder persoonlijke risico's voor de betrokkene zelf.

Het is de vraag of een beroep op artikel 10 van het EVRM tot een ander oordeel had geleid. Het exporteren van de artikelen valt binnen de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting. De vraag is vervolgens of er sprake is van een gerechtvaardigde beperking. Allereerst is hiervoor relevant of er sprake is van een beperking die voorzienbaar is bij wet. Dat is het geval, de bepaling is opgenomen in een verordening. Vervolgens dient te worden bepaald of er sprake is van een gerechtvaardigd doel. Dat lijkt mij ook zonder meer het geval. Het voorkomen van terrorisme kan vallen onder nationale veiligheid of de bescherming van de rechten van anderen.

De meest lastige vraag is of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving en proportioneel is. Met name het gebrek aan effectiviteit van de exportbeperking bij wetenschappelijk onderzoek zou in de weg kunnen staan aan de noodzaak van de maatregel. Er zou de onderzoeker niets in de weg staan aan het publiceren van de bevindingen in een Europees tijdschrift, omdat de verordening hierop niet van toepassing is. Het zal voor mensen met kwade bedoelingen waarschijnlijk niet lastiger zijn om kennis te nemen van de inhoud van een Europees tijdschrift dan van een Amerikaans tijdschrift. Tegelijkertijd gaat het bij proliferatiegevoelige informatie en materialen bijna per definitie om risico-inschattingen over onzekere, maar wel potentieel zeer desastreuze effecten, waarbij het achteraf constateren van een onjuiste inschatting door de betrokken wetenschapper weinig aantrekkelijk is.

In het kader van de proportionaliteit weegt in het voordeel van de staat mee dat de meningsuiting niet blijvend onmogelijk wordt gemaakt, maar na een vergunningverlening

alsnog mogelijk is. Het nadeel van betrokkene is, wanneer een vergunning wordt verleend, beperkt tot een korte vertraging. Wanneer de vergunning niet wordt verleend, is er weliswaar sprake van een beperking van academische vrijheid, maar wordt deze gerechtvaardigd doordat deze noodzakelijk is in een democratische samenleving voor de bescherming van rechten van anderen.

Het risico van de lezing van de wetenschapper in kwestie, waarbij de wetenschapper zelf bepaalt of er sprake is van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, is dat de lidstaat elk toezicht op proliferatiegevoelige activiteiten verliest. Alles overwegende is een nauwe interpretatie van de uitzondering voor fundamenteel wetenschappelijk onderzoek, met een fair toekenningsbeleid voor exportvergunningen mijns inziens niet een onredelijke uitleg van de richtlijn.

2.2.4 Analyse en conclusie

De jurisprudentie van het EHRM over de vrijheid van meningsuiting in relatie tot academische vrijheid geeft een gemengd beeld. Aan academici komt vanzelfsprekend vrijheid van meningsuiting toe. De toegevoegde waarde van academische vrijheid ten opzichte van de universeel geldende vrijheid van meningsuiting is echter lastig te duiden.

Het EHRM heeft in verschillende zaken de vrijheid van meningsuiting van academici beschermd in sterk uiteenlopende feitelijke situaties. In het merendeel van de gevallen gaat het hierbij evenwel om zaken waarbij de academische context beperkt relevant wordt geacht, of althans niet expliciet wordt meegewogen in het uiteindelijke oordeel. De academische context waarin de zaken spelen is in die gevallen niet beslissend voor de uitkomst van de zaak. Centraal staat steeds de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel in het licht van het te beschermen maatschappelijk belang. Zo is op het eerste gezicht niet van doorslaggevend belang of iemand naast zijn wetenschappelijke activiteiten een andere functie uitoefent, bijvoorbeeld die van rechter. Ook is niet doorslaggevend of de uitlating binnen het terrein van zijn expertise wordt gedaan. Tot slot is niet van doorslaggevend belang of de meningsuiting binnen een academisch forum wordt gedaan of daarbuiten.

In een aantal zaken wordt echter wel specifiek aandacht besteed aan de academische context van de meningsuiting. Met name in *Sorguç t. Turkije* wordt hier zeer expliciet aandacht aan besteed, en in *Sapan t. Turkije en Mustafa Erdoğan en anderen tegen Turkije* wordt het academisch karakter van de uitlating heel expliciet meegewogen in de belangenafweging. In de Nederlandse rechtspraak wordt deze lijn gevolgd en wordt ook aan de wetenschappelijke context waarbinnen de meningsuiting plaatsvindt gewicht toegekend. De academische context lijkt daarbij de drempel voor het aantonen van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een potentiële beperking te verhogen: juist vanwege het belang van een open academisch debat voor wetenschappelijke ontwikkeling en een democratische samenleving, dient een beperking hiervan zwaar gemotiveerd te worden.

2.3 Artikel 13 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Relatief recent is een bepaling van kracht geworden die eveneens beoogt academische vrijheid te beschermen met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU Handvest). De tekst van artikel 13 van het EU Handvest luidt:

Artikel 13 Handvest van de grondrechten van de EU

“De kunsten en het wetenschappelijk onderzoek zijn vrij. De academische vrijheid wordt geëerbiedigd.”

De toelichting bij het artikel is kort: “Dit recht vloeit op de eerste plaats voort uit de vrijheid van gedachte en de vrijheid van meningsuiting. Het wordt uitgeoefend met inachtneming van artikel 1 en kan worden onderworpen aan de beperkingen die krachtens artikel 10 van het EVRM zijn toegestaan.”⁴⁷

Op grond van artikel 51, eerste lid, EU Handvest zijn lidstaten alleen gebonden aan het Handvest voor zover er sprake is van tenuitvoerlegging van EU-recht. In artikel 51, tweede lid, EU Handvest is bepaald dat het Handvest geen nieuwe bevoegdheden creëert, noch bestaande bevoegdheden verandert. Dit wordt nader uitgewerkt in de Toelichting bij het Handvest: “Doel van artikel 51 is de werkingssfeer van het Handvest af te bakenen. Het beoogt duidelijk te stellen dat het EU Handvest in de eerste plaats geldt voor de instellingen en organen van de Unie, met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel (...) Wat de lidstaten betreft, blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie ondubbelzinnig dat de verplichting tot eerbiediging van de in het kader van de Unie vastgestelde grondrechten alleen geldt voor de lidstaten wanneer deze optreden binnen het toepassingsgebied van het recht van de Unie (...)”.⁴⁸

Omdat de bepaling eerst per 1 december 2009 in werking is getreden, is de betekenis van dit artikel nog niet uitgekristalliseerd. Vanwege de beperking van het Handvest tot de werkingssfeer van het EU-recht zal de bepaling echter vooralsnog beperkt relevant zijn voor nationale wetgeving met betrekking tot wetenschapsbeleid en beleid inzake wetenschappelijk onderwijs. Het terrein van het onderwijs is immers expliciet uitgezonderd van harmonisatie. Inhoudelijk is het recht daarenboven, mede op grond van de toelichting, vrijwel gelijkgeschakeld met de vrijheid van meningsuiting van artikel 10 van het EVRM. Het is daarmee niet waarschijnlijk dat er aanvullende bescherming aan dit artikel valt te ontleen. Tegelijkertijd kent het Unierecht een eigen dynamiek, waarbij het zeker niet uitgesloten is dat deze bepaling nog gaat leiden tot beoordeling van nationale praktijken en tot een verdere ontwikkeling van de inhoud. Vooralsnog is hier echter nog geen sprake van.

2.4 Academische vrijheid en het auteursrecht

Wetenschappelijke arbeid mondt in veel gevallen uit in wetenschappelijke werken of producten. De wetenschapper is daarbij als auteur beschermd door het auteursrecht. Hierboven heb ik reeds artikel 15, eerste lid, onderdeel c van het IVESCR in dit verband besproken. Hieronder bespreek ik in hoofdlijnen de regeling onder de Nederlandse wetgeving en in de CAO NU 2015-2016. Het economisch belang van auteurs-, octrooi- en kwekersrecht kan sterk verschillen tussen vakgebieden, ik kan hier slechts de hoofdlijnen aanstippen. In het kader van de bespreking van artikel 15 van het IVESCR zal hieronder ook de internationaalrechtelijke dimensie van het auteursrecht in de wetenschap aan de orde komen.

De wettelijke hoofdregel van het auteurs- en octrooirecht is dat het werk dat in dienst van een ander gemaakt wordt eigendom is van degene in wiens dienst de werken zijn vervaardigd (artikel 7 Auteurswet, artikel 12 Rijksoctrooiwet). De ratio van de regel dat het eigendomsrecht toekomt aan de werkgever is dat de werkgever de financiële

⁴⁷ Publicatieblad van de Europese Unie, C 303, 14 december 2007, toelichting bij artikel 13, C 303/22.

⁴⁸ Publicatieblad van de Europese Unie, C 303, 14 december 2007, toelichting bij artikel 51, C 303/32.

ondersteuning biedt waardoor de uitvinding of het werk mogelijk is, en hiervoor het risico loopt. Het is echter mogelijk om bij overeenkomst af te wijken van deze hoofdregel.

De CAO NU 2015-2016 bevat een afwijking van deze wettelijke regeling. Paragraaf 3 van Hoofdstuk 1 van de CAO NU 2015-2016 handelt over het Octrooi- en auteursrecht. Dit is van belang voor het eigendom van uitvindingen die in de context van wetenschapsuitoefening worden gedaan. Artikel 1.20, eerste lid van de CAO NU 2015-2016 bepaalt dat de werknemer verplicht is zich te houden aan hetgeen door de werkgever, met inachtneming van wettelijke bepalingen, in redelijkheid wordt bepaald ten aanzien van het octrooirecht en het auteursrecht. Het tweede lid bepaalt dat de werkgever nadere regels kan stellen met betrekking tot het in artikel 1.21 en 1.22 van de CAO NU 2015-2016 bepaalde.

Artikel 1.21 van de CAO NU 2015-2016 bepaalt dat de werknemer die tijdens of anderszins in samenhang met de uitoefening van zijn functie een mogelijk octrooieerbare uitvinding doet dan wel door kweekarbeid een ras wint, waarop mogelijk kwekersrecht kan worden verkregen, verplicht is daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de werkgever onder overlegging van zodanige gegevens dat de werkgever zich een oordeel kan vormen over de aard van de uitvinding respectievelijk het ras. Deze verplichting ontstaat op het moment dat de werknemer redelijkerwijze tot het oordeel heeft kunnen komen, dat er van een zodanige uitvinding of van een zodanig ras sprake kan zijn. Dit is ook van toepassing op een auteursrechtelijk beschermd werk dat door de werknemer tot stand is gebracht.

Artikel 1.22, eerste lid, van de CAO NU 2015-2016 bepaalt dat de rechten op verzoek van de werkgever geheel of gedeeltelijk overgaan aan de werkgever, om daarvan gebruik te maken in het kader van de vervulling van zijn wettelijke taken. In het derde lid is bepaald dat, behoudens in gevallen waarin zwaarwegende belangen van de universiteit zich daartegen verzetten, de werknemer gerechtigd is niet aan het verzoek als bedoeld in het eerste lid te voldoen. In dat geval kan de werkgever bepalen dat de door hem geïnvesteerde kosten, waaronder mede begrepen loonkosten, kosten van aan de werknemer ter beschikking gestelde faciliteiten, voor zover direct verband houdend met de totstandkoming van de rechten die de werknemer voor zich wenst te behouden, en samengestelde interest, voor rekening van die werknemer komen. Onder zwaarwegende belangen van de universiteit worden mede verstaan belangen die voortvloeien uit overeenkomsten die door of namens de werkgever met derden zijn aangegaan. Artikel 1.23, eerste lid van de CAO NU 2015-2016 bepaalt dat de werknemer recht heeft op een billijke vergoeding, wanneer de werkgever gebruik maakt van haar rechten.

Er kan worden gesteld dat in het auteursrecht op grond van de CAO NU een veel sterkere positie is van de individuele academicus ten opzichte van zijn werkgever dan onder de wettelijke regeling in de Auteurswet 1912. Anders dan de wettelijke hoofdregel, die uitgaat van het eigendom van de werkgever over werken die de werknemer maakt, is er onder de CAO altijd de mogelijkheid om zelf eigenaar te blijven van het werk, mits hiervoor de geïnvesteerde kosten worden vergoed aan de werkgever.

2.5 Academische vrijheid als sociaal grondrecht in het IVESCR

2.5.1 Normen in het IVESCR

Algemeen

Het IVESCR is een verdrag van de Verenigde Naties, dat verschillende sociale grondrechten bevat. Artikel 15 bevat specifiek enkele bepalingen met betrekking tot de vrijheid van wetenschap. Hierboven is al even aan de orde gekomen dat de begrippen 'vrijheid van wetenschap' en 'academische vrijheid' niet zonder meer uitwisselbaar zijn, maar dat ik als werkdefinitie heb voorgesteld om vrijheid van wetenschap als element van academische vrijheid in brede zin te beschouwen. Artikel 15 van het IVESCR luidt in zijn geheel:

Artikel 15 IVESCR

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder:
 - (a) Deel te nemen aan het culturele leven;
 - (b) De voordelen te genieten van de wetenschappelijke vooruitgang en de toepassing daarvan;
 - (c) De voordelen te genieten van de bescherming van de geestelijke en stoffelijke belangen voortvloeiende uit door hem verricht wetenschappelijk werk of uit een literair of artistiek werk waarvan hij de schepper is.
2. De door de Staten die partij zijn bij dit Verdrag te nemen maatregelen om tot de volledige verwezenlijking van dit recht te komen houden mede in die, welke noodzakelijk zijn voor het behoud, de ontwikkeling en de verbreiding van wetenschap en cultuur.
3. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen die onontbeerlijk is voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en scheppend werk.
4. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen de voordelen die de stimulering en ontwikkeling van internationale contacten en van internationale samenwerking op wetenschappelijk en cultureel gebied met zich brengen.

De sleutel tot inzicht in de werking van het IVESCR, en daarmee voor de inzicht in de werking van artikel 15, is gelegen in artikel 2, eerste lid. Dit lid luidt:

"Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen."

Kernelement hierin is het 'steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen'. Dit is een formulering, die afwijkt van bijvoorbeeld de formulering van artikel 2 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), waar wordt gesproken van het 'eerbiedigen van de in dit

Verdrag erkende rechten'. Het artikel markeert hiermee de eigen aard van de verplichtingen die onder het IVESCR worden aangegaan.

In de literatuur worden de verplichtingen die staten aangaan onder het IVESCR wel gekarakteriseerd als een drietal verplichtingen: respecteren, beschermen en vervullen.⁴⁹ 'Respecteren' houdt in dat een staat afziet van handelingen die een inbreuk vormen op het recht van de betrokken persoon.⁵⁰ Dit is de klassieke rol van grondrechten als een negatieve afbakening van de handelingsvrijheid van de staat. 'Beschermen' houdt in dat een staat personen beschermt tegen inbreuken op deze rechten door derden.⁵¹ Hierbij wordt een opdracht aan de staat gegeven om de rechten ook in horizontale verhoudingen gestalte te geven. Dit is noodzakelijk, omdat veel van deze rechten pas werkelijk worden wanneer ze ook in horizontale verhoudingen in acht worden genomen. Het recht op bijvoorbeeld veilige en hygiënische arbeidsomstandigheden is een holle frase wanneer de staat dit alleen voor ambtenaren in acht zou nemen. Er dient in dat geval juist in wetgeving te worden voorzien die dit beoogt te garanderen. 'Vervullen' houdt in dat een Staat alle noodzakelijke stappen neemt, met gebruikmaking van passende middelen teneinde de volledige realisatie van deze rechten te bereiken. Deze formulering geeft uitdrukking aan de constatering dat veel van de rechten die genoemd worden in het IVESCR niet van de een op de andere dag kunnen worden gerealiseerd, en dat er grotere flexibiliteit noodzakelijk is voor het realiseren van deze rechten.⁵² Staten hebben hiermee een grote mate van vrijheid in het bepalen van de wijze waarop de rechten van het IVESCR worden gerealiseerd.

In artikel 15 van het IVESCR zijn twee bepalingen van bijzonder belang voor wetenschapsbeoefening, het eerste lid, aanhef en onder c, en het derde lid. De nadruk van dit artikel ligt op het wetenschappelijk onderzoek, en niet op het wetenschappelijk onderwijs.⁵³ Het eerste lid, aanhef en onder c spreekt van 'wetenschappelijk werk waarvan hij de schepper is', het derde lid spreekt van wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c

Het eerste lid, onderdeel c, strekt tot bescherming van de geestelijke en stoffelijke belangen voortvloeiende uit wetenschappelijk werk. Bij het eerste lid, onderdeel c is een zogenaamd algemeen commentaar van het VN-Comité voor Sociale en Economische rechten (CESCR).⁵⁴ Het CESCR is het orgaan dat toezicht houdt op de implementatie van het IVESCR. De algemene commentaren van het CESCR op onderdelen van het verdrag strekken tot verheldering van de bepalingen van het Verdrag.

In de introductie wordt het recht op bescherming van de geestelijke en stoffelijke belangen voortvloeiende uit verricht wetenschappelijk werk gebaseerd op de erkenning van de inherente waardigheid en waarde van alle personen. In het beschrijven van de normatieve inhoud van artikel 15, onderdeel c, onderscheidt het CESCR een aantal elementen van de bepaling:

1. De schepper: het gaat hier om de schepper van het werk. Dit kan zowel een individu zijn als een groep individuen.

⁴⁹ Craven 1995, p. 109. Zie voor een voorbeeld van dit onderscheid in een concreet artikel, General Comment van het CESCR no. 17, p. 8.

⁵⁰ Craven 1995, p. 110.

⁵¹ Craven 1995, p. 111.

⁵² Craven 1995, p. 114.

⁵³ Zie ook Vermeulen en Huisman 2007, p. 52.

⁵⁴ Economic and Social Council Thirty-fifth session, Geneva, 1-25 november 2005.

2. Wetenschappelijk werk: het gaat hier om wetenschappelijke publicaties en innovaties.
3. Genieten van bescherming: het CESCR onthoudt zich van het doen van een uitspraak over het precieze niveau van bescherming. Het hoeft niet per sé te gaan om bescherming via copyright, patenteren of intellectueel eigendom.
4. Geestelijke belangen: het gaat hier met name om het erkennen van het auteurschap van de schepper van het werk.
5. Stoffelijke belangen: de stoffelijke belangen dienen bij te dragen aan een adequate levensstandaard. De stoffelijke belangen hoeven niet de gehele levensspanne van de auteur te worden beschermd.
6. Voortvloeiende (resulting): dit ziet erop dat er een verband moet zijn tussen het wetenschappelijk werk en de voordelen die eruit voortvloeien.

Vervolgens worden de condities geëxpliciteerd waaronder staten voldoen aan deze bepaling. Bij het bepalen van de verplichtingen van de Staten wordt onderscheiden tussen de verplichtingen te respecteren, beschermen en vervullen. Deze terminologie heb ik hiervoor in abstracto reeds besproken.

De verplichting tot respecteren strekt ertoe dat de staten afzien van handelingen die inbreuk maken op het recht van auteurs om erkend te worden als auteur van een bepaald werk, en van handelingen die een ongerechtvaardigde inbreuk maken op de stoffelijke belangen van de auteurs die noodzakelijk zijn om een adequate levensstandaard te genieten. Handelingen in strijd hiermee kunnen als een schending worden aangemerkt. De verplichting tot beschermen strekt er toe dat staten verzekeren dat auteurs tevens beschermd zijn tegen inmenging van derden in hun stoffelijke en geestelijke rechten. Schending kan aan de orde zijn als er geen wetgeving aanwezig is die beschermt tegen ongeautoriseerd hergebruik van wetenschappelijk materiaal, of wanneer er geen materiële compensatie mogelijk is voor gebruik van wetenschappelijk materiaal. De verplichting tot vervullen strekt er toe dat staten verplicht zijn om financiële en andere maatregelen te nemen die de betrokkenheid van wetenschappers bij vakorganisaties en besluitvormingsprocessen binnen de overheid stimuleren. In Nederland is wetenschappelijk werk via de band van het auteursrecht beschermd.

Artikel 15, derde lid, van het IVESCR

De normadressaat in het derde lid van artikel 15 van het IVESCR is de staat. De staat verbindt zich tot het eerbiedigen van de vrijheid die noodzakelijk is voor wetenschappelijk werk. Deze bepaling is enigszins dubbelzinnig geformuleerd. Enerzijds lijkt het begrip 'eerbiedigen' te wijzen op een klassieke, negatieve begrenzing van de handelingsvrijheid van de staat. Anderzijds lijkt de bepaling, doordat deze is geformuleerd als een opdracht aan de staat, en niet is geformuleerd als een recht van 'een ieder' juist verder te gaan dan slechts het achterwege blijven van handelingen van de staat. Ook de opname in het IVESCR, en niet in het IVBPR wijst in deze richting. Als men slechts beoogde de vrijheid van wetenschap als afweerrecht te beschermen, dan had het meer voor de hand gelegen om dit artikel op te nemen in het laatstgenoemde verdrag.

Deze dubbele rol van de staat in het realiseren van academische vrijheid maakt dat academische vrijheid evenals de onderwijsvrijheid kan worden gekarakteriseerd als een tweeledig recht. Enerzijds heeft academische vrijheid kenmerken van een klassiek vrijheidsrecht, dat afstand van de staat verlangt. Anderzijds heeft academische vrijheid kenmerken van een sociaal grondrecht, dat een actieve rol van de staat verlangt in het realiseren van deze vrijheid. Betrokkenheid van de staat bij de realisatie van wetenschap in de vorm van het verschaffen van de materiele middelen is noodzakelijk, tegelijkertijd dient de staat bij de realisatie van wetenschap afstand te bewaren.

2.5.2 Handhaving en verbindendheid

De handhaving van het IVESCR geschiedt door het aanleveren van rapporten door lidstaten bij de Secretaris-Generaal van de VN. Deze verstrekt de rapporten vervolgens ter bestudering aan de leden van de ECOSOC, de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties, dat op grond van het IVESCR belast is met de handhaving van het verdrag.⁵⁵ De toezichthoudende bevoegdheid is door de ECOSOC toebedeeld aan het hierboven reeds genoemde CESCR.⁵⁶ Het CESCR is hiermee belast met de handhaving van het IVESCR en beoordeelt in dit verband rapporten die de lidstaten zelf eens in de vijf jaar opstellen. Daarnaast ontvangt het CESCR informatie van ngo's met betrekking tot de situatie in het betreffende land. Tot slot geeft het CESCR ook algemene commentaren ('general comments') bij specifieke artikelen of artikelonderdelen, waarvan er hierboven reeds een aan de orde is geweest.

De wetgever heeft bij ratificatie van het IVESCR gesteld dat de bepalingen 'in het algemeen' geen rechtstreekse werking zullen hebben.⁵⁷ Dit sluit niet uit dat afzonderlijke bepalingen door de rechter directe werking kunnen worden toegekend. De wijze waarop de bepaling geformuleerd is, maakt dit echter niet waarschijnlijk. De "vrijheid die noodzakelijk is voor wetenschappelijk onderzoek" is een zeer algemene norm, die nadere concretisering van de staat behoeft om in de rechtsorde betekenis te krijgen. Ten aanzien van artikel 15 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) zelfs expliciet bepaald dat deze bepaling geen een ieder verbindende bepalingen zijn, nu deze slechts verplichtingen opleggen aan de verdragsluitende staten en zich gezien de bewoordingen, aard en strekking niet lenen voor rechtstreekse toepassing.⁵⁸

Het feit dat de bepalingen niet een ieder verbindend zijn, betekent dat de bepalingen niet kunnen worden ingeroepen bij de nationale rechter. De handhaving is hierdoor volledig afhankelijk van de in het Verdrag opgenomen handhavingsmechanismes, waarbij de handhaving voor een belangrijk deel door de staat zelf moet worden gerealiseerd.

In het licht van het bovengenoemde kan worden geconcludeerd dat de uitvoering en handhaving van de bepalingen van het Verdrag in de Nederlandse rechtsorde vooralsnog in grote mate afhankelijk is van het politieke en maatschappelijke debat. De kans dat rechters directe werking zullen toekennen aan de bepalingen met betrekking tot wetenschap acht ik vooralsnog beperkt, zij het dat er mijns inziens ruimte zou zijn om aan een minimale verplichting tot respecteren en beschermen van vrijheid van wetenschap rechtstreekse werking toe te kennen. Dit is tot nu toe echter nog niet gedaan in de rechtspraak.

⁵⁵ De handhavingsmechanismes zijn opgenomen in deel IV van het IVESCR, vanaf artikel 16. De basis hiervan is zelfrapportage door de lidstaat. Zie in detail over de handhaving van het Verdrag en de praktijkervaring hiermee, Craven 1995, p. 30-105.

⁵⁶ ECOSOC Resolution 1985/17 van 28 mei 1985.

⁵⁷ Kamerstukken II 1975-76, 13932, nr. 3, p. 12.

⁵⁸ ABRvS, 22 januari 2007, LJN: AZ7882.

Sinds 2009 is een Facultatief Protocol bij het IVESCR opgesteld, waarin een individueel klachtrecht is opgenomen.⁵⁹ Nederland heeft dit protocol ondertekend, maar nog niet geratificeerd.⁶⁰ Dit zou een wezenlijke verandering betekenen van de handhavingssystematiek, omdat een individuele klachtenprocedure open zou staan, waarna een gezaghebbende uitspraak door het CESCR kan worden gedaan. Deze uitspraken zullen op zichzelf niet juridisch bindend zijn, maar wel gezaghebbend. Bovendien zou dit gevolgen kunnen hebben voor de visie van de Nederlandse rechtspraak op de mogelijkheden om rechtstreekse werking toe te kennen aan de rechten van het IVESCR. Dit is echter, zolang de Nederlandse wetgever niet geratificeerd heeft, nog geen geldend recht. De bepalingen blijven hiermee vooralsnog een richtsnoer voor de wetgever en bestuur.

Ook wanneer het optioneel protocol zou worden geratificeerd, is het de vraag of en in hoeverre de vrijheid van wetenschap een afdwingbaar sociaal grondrecht zal worden. De formulering biedt veel ruimte, maar daarmee ook weinig concreet houvast voor het uitleggen van de bepaling. De positieve verplichting tot realisatie van vrije wetenschap zal bovendien vrijwel altijd op gespannen voet staan met andere belangen, bijvoorbeeld de middelen die voor andere overheidsstaken beschikbaar zijn. Het maken van een afweging hierover is eerder een taak van de wetgever of het bestuur dan van de rechter.

De kracht van de bepalingen van het verdrag is dat voortdurende, constructieve discussie over het realiseren van de vrijheid van wetenschap wordt gestimuleerd. De verplichting tot het realiseren van vrijheid van wetenschap is een ankerpunt voor maatschappelijk debat, ook internationaal. Staten kunnen worden aangesproken op de mate waarin ze de vrijheid van wetenschap respecteren, beschermen en vervullen. Zwakte van de bepalingen van het verdrag is echter dat er nauwelijks individuele bescherming aan valt te ontleen, omdat er geen rechtstreekse werking toekomt aan de bepalingen van het verdrag. De rechtsbescherming die individuele academici hieraan kunnen ontleen in rechte is daarmee zeer beperkt.

2.6 Academische vrijheid in verklaringen van internationale organen

Naast de bovengenoemde elementen mag niet onvermeld blijven dat academische vrijheid daarnaast een plaats heeft in verschillende, niet bindende aanbevelingen en verklaringen.

In de "recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel" van Unesco van 11 november 1997 wordt academische vrijheid omschreven als: "the right, without constriction by prescribed doctrine, to freedom of teaching and discussion, freedom in carrying out research and disseminating and publishing the results thereof, freedom to express freely their opinion about the institution or system in which they work, freedom from institutional censorship and freedom to participate in professional or representative academic bodies."⁶¹

In het commentaar bij artikel 13 van het IVESCR stelt het CESCR:

"Academic freedom includes the liberty of individuals to express freely opinions about the institution or system in which they work, to fulfill their functions without

⁵⁹ Tractatenblad 2010, nr. 15.

⁶⁰ Zie voor een eerste verkenning van de juridische gevolgen van ratificatie van dit protocol Dibbets et. al. 2014.

⁶¹ http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, par 27.

discrimination or fear of repression by the State or any other actor, to participate in professional or representative academic bodies, and to enjoy all the internationally recognized human rights applicable to other individuals in the same jurisdiction.”⁶²

In beide aanbevelingen wordt institutionele autonomie expliciet genoemd als een voorwaarde voor academische vrijheid. Ik acht deze typering, zoals ook in het navolgende zal blijken, ongelukkig. Institutionele autonomie ziet op de verhouding tussen de overheid en de instellingen. Academische vrijheid ziet primair op de verhouding tussen individu en overheid, waar het de vrijheid van meningsuiting betreft en individu en instelling, waar het de bestuurlijke vormgeving van de positie van de academicus betreft. Het is ook onjuist om deze beiden volledig in elkaars verlengde te zien: de autonomie van de instelling is geen garantie voor het waarborgen van de rechten van het individu binnen de instelling.

Door de Raad van Europa zijn verschillende aanbevelingen met betrekking tot academische vrijheid gedaan vanuit het comité van ministers. Allereerst wordt in aanbeveling 8 uit 2000 over de onderzoeksmissie van de universiteit academische vrijheid genoemd in het kader van het vormgeven van onderzoek aan de universiteit.⁶³ In deze aanbeveling wordt gesteld: “In the setting of priorities for research, governments should, together with higher education institutions, ensure the academic freedom of individual researchers within the overall structure of the higher education system established by the competent state authorities (paragraaf 3.1)”

Daarnaast is aanbeveling 1762 van 30 juni 2006 geheel gewijd aan academische vrijheid en universitaire autonomie.⁶⁴ In de aanbeveling wordt specifiek aandacht besteed aan het belang van borging van academische vrijheid en universitaire autonomie in het licht van de veranderende taken van de universiteit in de kennissamenleving.

Tot slot is aanbeveling 2012/7 aangenomen op 20 juni 2012 over “the responsibility of public authorities for academic freedom and institutional autonomy”.⁶⁵ In de appendix, paragraaf 5 wordt academische vrijheid als volgt gedefinieerd:

“Academic freedom should guarantee the right of both institutions and individuals to be protected against undue outside interference, by public authorities or others. University staff and/or students should be free to teach, learn and research without the fear of disciplinary action, dismissal or any other form of retribution.”

Opvallend in deze laatste definitie is dat academische vrijheid zowel aan individuen als aan instituties wordt toegekend. Dit is mijns inziens verwarrend en ongelukkig, om dezelfde reden als hiervoor geschetst. Tegelijkertijd wordt in deze aanbeveling wel expliciet erkend dat de vrijheid van de instelling op gespannen voet kan staan met de vrijheid van de individuele academicus en dat hiervoor gewaakt dient te worden. Zoals

⁶² CESCR General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13).

Adopted at the Twenty-first Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 8 December 1999 (Contained in Document E/C.12/1999/10), te vinden op <http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html>.

⁶³ Recommendation No. R (2000) 8 of the Committee of Ministers to member states on the research mission of universities, Adopted by the Committee of Ministers on 30 March 2000, at the 705th meeting of the Ministers’ Deputies, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=346819&>.

⁶⁴ Recommendation CM/AS(2007)1762 of the Committee of Ministers to member States on academic freedom and university autonomy (adopted by the Committee of Ministers on 26 September 2007 at the 1005th meeting of the Ministers’ Deputies) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188647&Site=CM>.

⁶⁵ Recommendation CM/Rec(2012)7 of the Committee of Ministers to member States on the responsibility of public authorities for academic freedom and institutional autonomy (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2012 at the 1146th meeting of the Ministers’ Deputies), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1954741&Site=CM>.

paragraaf 8 van de appendix stelt: "Institutional autonomy should not impinge on the academic freedom of staff and students."

Tot slot is een bijzondere verklaring in dit verband de 'magna carta universitatum', een document dat is opgesteld bij 900ste bestaansjaar van de universiteit van Bologna in 1988 en dat is ondertekend door een groot aantal universiteiten, waarin wordt gesteld dat "de vrijheid van onderzoek, onderwijs en vorming de grondslag is van al het doen en laten van de universiteiten". Hierom dienen zowel overheden als universiteiten deze vrijheid te waarborgen en te bevorderen. De magna carta universitatum is weliswaar niet opgesteld door een orgaan dat internationaalrechtelijk erkend is, maar er wordt in de bovengenoemde aanbevelingen uit 2006 en 2012 wel naar verwezen.

2.7 Academische vrijheid in de Whw

Naast de hierboven besproken internationale rechten met betrekking tot academische vrijheid zijn enkele nationaalrechtelijke normen relevant voor academische vrijheid. Academische vrijheid is expliciet vastgelegd in een wet in formele zin, in artikel 1.6 van de Whw.⁶⁶ Dit artikel luidt:

Artikel 1.6 Whw

Aan de instelling wordt de academische vrijheid in acht genomen.

De normadressaat is door de passieve formulering op het eerste gezicht onduidelijk. De academische vrijheid wordt in acht genomen, maar door wie? Voorts suggereert de zinsnede 'aan de instelling' dat de academische vrijheid een recht is dat zeer plaatselijk geldt, slechts aan de instelling wordt de academische vrijheid in acht genomen. Daarbij is het op grond van de formulering onduidelijk voor wie de academische vrijheid geldt: mogen alleen docenten, of ook studenten zich beroepen op dit recht? En het administratieve personeel? De toelichting bij deze bepaling en de literatuur geeft hier meer uitsluitsel over. Het woord 'aan' geeft reeds aan dat het hier gaat om een regulering van de interne verhoudingen in de universiteit, en niet de externe verhoudingen tussen de universiteiten en het rijk.⁶⁷

In de toelichting bij het wetsontwerp dat de academische vrijheid introduceerde in de Nederlandse wetgeving wordt gesteld dat academische vrijheid in onze rechtsorde een ongeschreven en door traditie bepaald beginsel vormt dat aan de universitaire bestuursorganisatie mede ten grondslag ligt.⁶⁸ Vervolgens wordt in de memorie van toelichting de academische vrijheid nader omschreven. De academische vrijheid heeft betrekking op drie verschillende subjecten:⁶⁹

1. De vrijheid van de *onderzoeker* tot het beoefenen van de wetenschap, de vrijheid 'om zelf het onderzoeksthema te initiëren en bij het verrichten van onderzoek eigen inzichten te volgen'.
2. De vrijheid van de *docent*, de vrijheid 'om op zijn vakgebied die wetenschappelijke opvattingen te verkondigen die naar zijn mening de juiste zijn

⁶⁶ Wet van 8 oktober 1992, houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁶⁷ Zoontjens 1993, p. 188.

⁶⁸ Kamerstukken II 1980-1981, 16802, nrs. 3-4 p. 49.

⁶⁹ Kamerstukken II 1980-1981, 16802, nr. 3, p. 50, tevens geciteerd in Vermeulen en Huisman 2007, p. 52 en 53.

en vervolgens inhoud en methode van het door hem te geven onderwijs te bepalen’.

3. De vrijheid van de *student* tot het ontvangen van onderwijs, daaronder begrepen de vrijheid om niet geïndoctrineerd te worden, de vrijheid ‘om niet gedwongen te worden bepaalde wetenschappelijke opvattingen aan te hangen of te verkondigen’.

Het recht van academische vrijheid omvat een aantal deelvrijheden: de studievrijheid, de onderzoeksvrijheid en de openbaarmakingsvrijheid.⁷⁰ Het recht van academische vrijheid is niet onbegrensd. De docent dient op didactisch verantwoorde wijze zijn studenten verder te brengen in de opleiding en hij werkt in het kader van onderwijs- en examenreglementen.⁷¹

Deze toelichting geeft twee elementen van academische vrijheid prijs, die in het voorgaande nog niet aan de orde zijn gekomen. Ten eerste wordt academische vrijheid gekarakteriseerd als een beginsel. Een beginsel dient te worden onderscheiden van een regel. Beginselen hebben, anders dan regels, geen ‘alles of niets-karakter’, maar dragen het karakter van een afweging, waarbij het ene beginsel tegen andere beginselen dient te worden afgewogen. Dit zal in de praktische gang van zaken binnen de universiteit ook dienen te gebeuren. Academische vrijheid kan slechts worden gerealiseerd binnen een institutionele context, waarbij ook aan andere belangen, zoals doelmatigheid van overheidsuitgaven en bestuurbaarheid van de instelling gewicht moet worden toegekend.

Het feit dat academische vrijheid als beginsel wordt gekarakteriseerd, heeft gevolgen voor de afdwingbaarheid van academische vrijheid: juist omdat het als bestuurlijk beginsel steeds een afweging vergt van verschillende belangen door het bestuur van de universiteit, zal een rechter terughoudend zijn om hierin te treden. Mogelijk is dit een verklaring voor de geringe aandacht die deze bepaling in de rechtspraak heeft gehad.

Een tweede element van belang is dat academische vrijheid gekarakteriseerd wordt als een beginsel dat mede door traditie wordt bepaald. De organisatie van de universiteit is in voortdurende ontwikkeling. Het bestuur van de universiteit kan per periode sterk verschillen. Tegelijkertijd vormt academische vrijheid hierbinnen een constant element, dat mede samenhangt met doelstellingen van de universitaire organisatie, waaronder het realiseren van vrije wetenschap. Op de wijze waarop academische vrijheid als beginsel vorm krijgt in de bestuurlijke structuur van de universiteit ga ik hieronder in hoofdstuk 3 nog uitgebreid in.

2.8 Academische vrijheid in het arbeidsrecht

Doorgaans staat een academicus in een arbeidsrechtelijke verhouding met de instelling.⁷² Heeft academische vrijheid waarde in de arbeidsverhouding tussen academicus en de universiteit? Hierbij is er sprake van een zekere spanning tussen de ondergeschiktheid die normaliter een kenmerk is van een arbeidsrelatie en de vrijheid van de onderzoeker.

⁷⁰ Zoontjens 1993, p. 37 e.v.

⁷¹ Kamerstukken II 2005-2006, 30 588, nr. 3, p. 44, tevens geciteerd in Vermeulen en Huisman 2007, p. 54.

⁷² Bij bijzonder hoogleraren kan het overigens ook zijn dat de bijzondere hoogleraar een arbeidsrelatie heeft met de rechtspersoon die de leerstoel in stand houdt.

Bij de arbeidsrechtelijke verhoudingen speelt het onderscheid tussen openbare en bijzondere instellingen nog een (bescheiden) rol.⁷³ Academici aan openbare instellingen zijn formeel ambtenaar, en zijn aangesteld door een eenzijdige rechtshandeling van de universiteit (het college). Academici aan bijzondere instellingen zijn werknemer en hebben een tweezijdige arbeidsovereenkomst met de universiteit. Op het punt van de wijze van rechtsbescherming is er eveneens sprake van een duidelijk onderscheid: ambtenaren, in dienst van een publieke instelling vallen volledig onder het ambtenarenrecht, en zijn voor hun rechtsbescherming aangewezen op de rechtbanken en de Centrale Raad van Beroep (CRvB). Werknemers, in dienst van bijzondere instellingen zijn aangewezen op de civiele rechter, in laatste instantie de Hoge Raad. Het verschil in rechtspositie is in het materiële recht echter in hoge mate geharmoniseerd doordat de Collectieve arbeidsovereenkomst Nederlandse universiteiten (CAO NU) zowel voor openbare als voor bijzondere instellingen geldt. De collectieve arbeidsvoorwaarden gelden dus gelijk voor personeel van bijzondere en publieke instellingen.

In de CAO NU 2015-2016 wordt expliciet aandacht besteed aan academische vrijheid. In artikel 1.16, vierde lid is het volgende bepaald: 'De verplichting tot geheimhouding laat onverlet het in acht nemen van de academische vrijheid genoemd in artikel 1.6 WHW.' Deze bepaling dient te worden gelezen in het licht van artikel 1.16, eerste en tweede lid, van de CAO NU die een geheimhoudingsplicht in het leven roepen. De werknemer is verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem uit hoofde van zijn functie ter kennis komt, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt of hem uitdrukkelijk is opgelegd. Deze verplichting geldt ook na beëindiging van het dienstverband.

Deze bepaling is het equivalent van artikel 125a, derde lid van de Ambtenarenwet (Aw),⁷⁴ met dien verstande dat in artikel 125a Aw slechts wordt gesproken van geheimhouding 'voor zover deze uit de aard der zaak volgt'. Academische vrijheid kan dus in bepaalde gevallen de geheimhoudingsplicht doorkruisen. Of er in voorliggende gevallen geheimhouding moet worden betracht, of dat de academische vrijheid deze doorkruist, zal steeds afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden van het geval. Er is geen jurisprudentie bekend waarin een beroep werd gedaan op deze bepaling, en hierom is het lastig om vanuit een juridische methode casuïstiek te beschrijven die zich kan voordoen in dit spanningsveld.

Van belang is ook wat er niet staat: een equivalent van artikel 125a, eerste lid Aw ontbreekt. Dit artikellid luidt:

"De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd."

Deze substantiële beperking van de vrijheid van meningsuiting, die geldt voor ambtenaren in algemene zin, geldt, door het ontbreken van deze bepaling in de CAO, niet voor academici met een ambtenarenstatus, in dienst van openbare universiteiten.

⁷³ Wanneer het initiatief-wetsvoorstel 'Wet normalisering rechtspositie ambtenaren' van Kocer/Kaya (inmiddels Van Weyenberg en Keijzer, Kamerstukken II 32550) wordt aangenomen, zal dit verschil nog verder verkleind worden.

⁷⁴ Wet van 12 december 1929, houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren.

Speelt academische vrijheid verder nog een rol in de arbeidsrechtelijke positie? Een eerste constatering is dat op dit punt de juridische casuïstiek zeer schaars is. Er wordt vrijwel nooit een beroep gedaan op academische vrijheid bij een arbeidsrechtelijk conflict dat bij de rechter wordt uitgevochten. Er is evenwel bij de CRvB een zaak geweest, waarin academische vrijheid wel werd ingeroepen. Het gaat om een uitspraak van 26 juli 2012.⁷⁵

De appellant in casu was vanaf 2003 werkzaam als hoogleraar Moleculaire Celbiologie bij de faculteit Technische Natuurwetenschappen van de Universiteit Twente (UT). Op 17 juni 2008 werd bij een functioneringsgesprek aangedrongen op meer focus op onderzoek, en is een 'wetenschappelijke output' afgesproken. In 2009 is bij nieuwe jaargesprekken geconstateerd dat geen van de afspraken gehaald is, en er sprake was van zeer geringe wetenschappelijke output, en dat het nauwelijks is gelukt om externe middelen binnen te halen.

Vervolgens wordt de hoogleraar ontslagen door twee opeenvolgende besluiten:

1. De vakgroep waar betrokkene deel van uitmaakt wordt opgeheven bij besluit van 18 december 2009.
2. Op 13 juli 2010 heeft het college aan betrokkene het voornemen kenbaar gemaakt hem ontslag aan te bieden, primair op grond van het opheffen van zijn functie en subsidiair vanwege onbekwaamheid dan wel ongeschiktheid voor de door hem vervulde functie. Bij besluit van 5 augustus 2010 is aan appellant overeenkomstig dit voornemen ontslag verleend. Dit besluit is na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 20 december 2010.

In hoger beroep gaat het om twee rechtsvragen. Ten eerste: heeft de instelling correct gehandeld inzake het opheffen van de functie van betrokkene? Bij deze vraag concludeert de CRvB dat het opheffen van de vakgroep en daarmee de functie van betrokkene een vorm was van détournement de pouvoir, omdat het 'onmiskienbaar is dat de opheffing van de betrekking niet van doen heeft met het vervallen van het samenstel van werkzaamheden van appellant, maar is ingegeven door zijn disfunctioneren en de wens hem te kunnen ontslaan.

En ten tweede: was betrokkene onbekwaam dan wel ongeschikt voor de door hem vervulde functie? Hierbij wordt primair getoetst aan artikel 8.4, eerste lid van de dan geldende CAO NU. Dit artikel bepaalt dat het dienstverband uitsluitend beëindigd kan worden indien er sprake is van een redelijke grond. Bij deze vraag speelt op de achtergrond mee: hoe verhoudt de beoordeling van het college zich tot academische vrijheid van betrokkene? De CRvB wijdt één zin aan academische vrijheid. In rechtsoverweging 4.3 wordt aan het slot gesteld: "voor zover appellant zich nog heeft beroepen op de academische vrijheid moet worden geoordeeld dat die vrijheid niet betekent dat het functioneren van een hoogleraar niet behoeft te voldoen aan bepaalde, algemeen erkende, meetbare randvoorwaarden."

Vervolgens bevestigt de CRvB dat de rechtbank de juiste toetsingsmaatstaf heeft aangelegd door te beoordelen of het ongeschiktheidsontslag met voldoende concrete feiten is onderbouwd, en komt tot dezelfde conclusie als het college en de rechtbank. Het ontslag wegens ongeschiktheid voor de functie is voldoende onderbouwd, en er zijn voldoende kansen aangeboden voor verbetering. Opvallend daarbij is dat juist de positie

⁷⁵ Centrale Raad van Beroep, 26-07-2012, LJN: BX2797, JB 2012, 215 m. nt. R.J.N. Schlössels.

van de appellant als hoogleraar meeweegt bij de beoordeling van zijn functioneren: "Van iemand met het niveau van appellant kan worden verwacht dat hij zonder nadere aanwijzingen dan wel opdrachten of begeleiding op eigen kracht tracht de doelstellingen te realiseren (r.o. 4.4)."

Wat betekent dit nu voor academische vrijheid in arbeidsrechtelijke verhoudingen? Geconstateerd kan worden dat een beroep op dit beginsel in deze zaak vrijwel zonder betekenis is geweest, omdat hier een ander belang, het behoorlijk functioneren als hoogleraar, prevaleert. Academische vrijheid impliceert niet dat het functioneren van een hoogleraar aan geen enkele eis is gebonden. Een hoogleraar mag beoordeeld worden aan de hand van 'algemeen erkende, meetbare randvoorwaarden'. Ook mag van een hoogleraar verwacht worden dat hij zonder nadere aanwijzingen op eigen kracht tracht overeengekomen doelstellingen te realiseren. Men zou kunnen zeggen dat academische vrijheid in casu ten nadele werkt van de hoogleraar: juist vanwege de grote vrijheid en het gebrek aan gedetailleerde opdrachten die in andere werkgever-werknemersrelaties een sterkere rol spelen, heeft hij een sterkere eigen verantwoordelijkheid om een adequate invulling te geven aan zijn positie, en mag hij ook sterker op die verantwoordelijkheid worden afgerekend.

2.9 Conclusie

Wat is de betekenis van academische vrijheid als te onderscheiden grondrecht?

Academische vrijheid is het best te begrijpen als een waaier van verschillende rechten die zijn vastgelegd in het internationale recht en de nationale rechtsorde. De harde kern van academische vrijheid wordt gevormd door een aantal subjectieve rechten:

- De vrijheid van meningsuiting;
- Academische vrijheid in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie ; en
- Auteursrechtelijke bescherming van wetenschappelijk werk.

Aan deze rechten kan de individuele academicus in rechte aanspraak ontlenen, zij het dat de toegevoegde waarde van het Handvest gering is ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting.

In de jurisprudentie van het EHRM over artikel 10 van het EVRM, inzake de vrijheid van meningsuiting, wordt in enkele uitspraken expliciet melding gemaakt van het belang van academische vrijheid. De vrijheid van meningsuiting is te beschouwen als de harde kern van academische vrijheid. Deze vrijheid mag beperkt worden met een legitiem doel, mits dit voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. In dit verband kan gedacht worden aan legitieme beperkingen van wetenschappelijk onderzoek met het oog op de volksgezondheid of goede zeden, maar ook bijvoorbeeld regelgeving ter voorkoming van proliferatie of terrorisme. Deze beperkingen kunnen gelegen zijn in nationale wetgeving, maar ook in Europese regelgeving. Specifiek in de academische context wordt, juist in het belang van een vrij debat binnen de academie voor de samenleving als geheel, in het algemeen niet snel aangenomen dat een beperking legitiem, noodzakelijk en proportioneel is. Heel helder over de precieze rol van academische vrijheid in de belangenafweging is het Hof evenwel niet.

Artikel 13 van het Handvest van de Grondrechten van de EU, dat expliciet academische vrijheid beschermt, voegt vooralsnog, gelet op de beperkte reikwijdte en de inhoudelijke gelijkschakeling met artikel 10 van het EVRM in de Toelichting, weinig bescherming toe.

In het auteursrecht heeft de individuele academicus een sterker subjectief recht ten opzichte van de universiteit op basis van de CAO NU 2015-2016 dan gebruikelijk is in het auteursrecht in de relatie tussen werkgever en werknemer. Anders dan de wettelijke hoofdregel, die uitgaat van het eigendom van de werkgever over werken die de werknemer maakt, is er onder de CAO NU 2015-2016 altijd de mogelijkheid om zelf eigenaar te blijven van het werk, mits hiervoor de geïnvesteerde kosten worden vergoed aan de werkgever.

Om de harde kern van academische vrijheid heen zijn andere, zachtere rechten te onderscheiden:

- de vrijheid van wetenschap als sociaal grondrecht;
- diverse internationale, niet bindende verklaringen over academische vrijheid; en
- academische vrijheid als opdracht aan de instelling in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Deze rechten leiden niet tot aanspraken voor individuele academici, maar zijn wel ordenende beginselen voor de inrichting van de universiteit en het wetenschaps- en onderwijsbeleid.

De vrijheid van wetenschap is te kenmerken als een sociaal grondrecht en kan worden ontleend aan artikel 15 van het IVESCR. Staten verplichten zich tot het in acht nemen van de vrijheid die noodzakelijk is voor wetenschappelijk werk. Van de staat wordt hier een tweeledige rol verlangd: enerzijds moet de staat zich inspannen actief de voorwaarden te scheppen waaronder de vrijheid van wetenschap gerealiseerd kan worden, anderzijds wordt van de staat een terughoudende opstelling verwacht in de bemoeienis met wetenschap. De normadressaat is primair de staat. De norm is geen een ieder bindende bepaling en heeft geen rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde, waardoor een beroep op dit artikel in rechte weinig kans van slagen heeft. Dit is, bij een artikel van dermate algemene strekking, ook moeilijk anders voorstelbaar. De handhaving van het IVESCR is evenwel in beweging: mogelijk zal in de toekomst een individueel klachtrecht mogelijk zijn. Dit kan ook van invloed zijn op het toekennen van rechtstreekse werking door de Nederlandse rechter.

In verschillende niet-bindende verklaringen van Unesco, commentaren van het VN-comité voor economische, sociale en culturele rechten en aanbevelingen van de Raad van Europa, wordt academische vrijheid genoemd en nader gedefinieerd. De verschillende definities komen op enkele punten overeen, maar verschillen ook van elkaar. Kernelementen zijn de vrijheid om te onderwijzen, te leren en te onderzoeken.

In het Nederlandse recht is academische vrijheid expliciet neergelegd in artikel 1.6 van de Whw. Deze bepaling is te begrijpen als een opdracht aan de instelling. De subjecten van deze vrijheid zijn de docent, de onderzoeker en de student, de objecten van het recht zijn het recht om te studeren, het doen van onderzoek en het geven van onderwijs. Academische vrijheid is daarbij te begrijpen als een door traditie gevormd beginsel dat mede aan de bestuurlijke vormgeving ten grondslag ligt. Het is juist, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, de bestuurlijke structuur van de universiteit die een belangrijke waarborg vormt voor academische vrijheid.

Voor de arbeidsrechtelijke positie van de academicus is in het licht van academische vrijheid relevant dat de beperking van de vrijheid van meningsuiting die in het algemeen

geldt voor ambtenaren op grond van artikel 125a van de Aw, niet is opgenomen in de CAO NU 2015-2016. Hoewel soms een beroep wordt gedaan op academische vrijheid in arbeidsrechtelijke relaties, is binnen het arbeidsrecht geen verdere aanspraak te ontleen aan academische vrijheid. In arbeidsrechtelijke verhoudingen blijkt dat academische vrijheid niet impliceert dat het functioneren van een hoogleraar aan geen enkele eis is gebonden. Juist de grote vrijheid en het gebrek aan concrete opdrachten maken dat hij een grotere eigen verantwoordelijkheid heeft om zijn werkzaamheden vorm te geven. Hij wordt geacht zijn werkzaamheden zelfstandig vorm te geven en mag hierop worden aangesproken.

3. Academische vrijheid als beginsel⁷⁶

3.1 Inleiding

Plaats van dit hoofdstuk binnen het onderzoek

In het voorgaande hoofdstuk heb ik de betekenis van academische vrijheid in het internationale recht en het nationale recht beschreven. Voor een belangrijk deel gaat het hier om zaken die relatief ver van de dagelijkse academische praktijk afstaan, of slechts in incidentele gevallen voor individuele academici relevant is. Van veel groter belang voor de dagelijkse praktijk is de verwerkelijking van academische vrijheid in het vormgeven van onderwijs en onderzoek aan de universiteit. Hierbij gaat het niet zozeer om het recht van de individuele academicus om gevrijwaard te blijven van invloeden van ieder ander, maar om het recht van (een vertegenwoordiging van) de academische gemeenschap om zeggenschap te hebben in de vormgeving van onderwijs en onderzoek. In dit hoofdstuk ga ik in op de rol die academische vrijheid speelt in de positionering van de academici binnen de instelling. Centraal hierbij staat een wetshistorische analyse van de bestuurlijke ontwikkeling van de universiteit.

Een eerste probleemschets

In de memorie van toelichting van de Wijziging van de Wet op het wetenschappelijk onderzoek waarin academische vrijheid werd gecodificeerd wordt gesteld dat algemeen wordt aangenomen dat academische vrijheid "in onze rechtsorde een ongeschreven en door traditie bepaald beginsel vormt dat aan de universitaire bestuursorganisatie mede ten grondslag ligt".⁷⁷ Wat betekent dit 'mede ten grondslag liggen' eigenlijk? Wat ligt er nog meer mede ten grondslag aan de bestuursorganisatie? En welke invloed heeft traditie op dit beginsel? Deze vragen zijn in het bijzonder actueel gelet op de recent ontstane bestuurlijke onrust aan verschillende universiteiten. Aan de hand van een schets van de bestuurlijke ontwikkeling van de universiteit op basis van de wetshistorische ontwikkeling kan bovendien een algemene definitie van academische vrijheid als beginsel worden ontwikkeld, die ook relevant is op het terrein van onderwijs- en onderzoeksbeleid.

Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit hoofdstuk is: In hoeverre en op welke wijze ligt academische vrijheid als bestuurlijk beginsel aan de universitaire bestuursorganisatie mede ten grondslag?

Opbouw van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk ga ik allereerst in op de methode en beperkingen van deze studie (in paragraaf 3.2). Daarna ga ik achtereenvolgens in op de klassieke universiteit (1815-1960, in paragraaf 3.3), de hogeleraarsuniversiteit (1960-1970, in paragraaf 3.4), de democratische universiteit (1970-1997, in paragraaf 3.5) en de bestuurdersuniversiteit (1997-heden, paragraaf 3.6). Na een periode van relatieve rust over de bestuurlijke verhoudingen binnen de universiteit is er aanleiding om opnieuw na te denken over de

⁷⁶ Dit hoofdstuk is eerder in licht gewijzigde vorm verschenen als onderdeel van het preadvies Academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit voor de Nederlandse vereniging voor onderwijsrecht (NVOR), Groen 2015.

⁷⁷ Kamerstukken II 1980-1981, 16802, nrs. 3-4, p. 49-50.

bestuurlijke verhoudingen in de universiteit voor de nabije toekomst (in paragraaf 3.7). Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

3.2 Methode en beperkingen

De in dit hoofdstuk gegeven wetshistorische analyse in dit hoofdstuk dient ter ondersteuning van de interpretatie van de betekenis van academische vrijheid. Het object van de historische studie is de formele bestuurlijke vormgeving van de universiteit, en de wijze waarop academische vrijheid hierin tot uitdrukking komt. Bronnen zijn primair de opeenvolgende wetten die gegolden hebben voor de Nederlandse universiteiten en, secundair, de parlementaire geschiedenis bij deze wetten. De parlementaire geschiedenis bestaat daarbij in ieder geval uit de Kamerstukken en de Handelingen. De Kamerstukken omvatten het oorspronkelijk ingediende voorstel, eventuele nota's van wijziging, de memorie van toelichting, het advies van de (afdeling advisering van de) Raad van State,⁷⁸ het nader rapport bij het advies van de Raad van State, en de tussen het parlement en de regering gewisselde stukken. De Handelingen omvatten de mondelinge behandeling van het de voorstellen in het parlement. Bij de bestudering van de wetten heb ik me bij de oudere wetten geconcentreerd op de wet en de memorie van toelichting, bij de meer recente wetsvoorstellen heb ik breder gekeken naar de gehele parlementaire behandeling.

De belangrijkste wetten, die betrekking hebben gehad op de bestuurlijke ontwikkeling van de universiteit zijn:

- Het Organiek Besluit van 1815 (hierna: OB 1815)⁷⁹
- De Wet op het Hooger Onderwijs van 1876 (hierna: WHO 1876)⁸⁰
- Wet op het wetenschappelijk onderwijs 1960 (hierna: WWO 1960)⁸¹
- Wet universitaire bestuurshervorming 1970 (hierna: WUB)⁸²
- Wet van 25 september 1985, houdende herziening regeling van het wetenschappelijk onderwijs⁸³
- Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (Modernisering universitaire bestuursorganisatie, hierna: MUB 1997).
- Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten 2010 (hierna: Wet versterking besturing)⁸⁴

⁷⁸ Tot 1980 waren adviezen van de Raad van State geheim. Sinds 1994 is de Raad van State onderverdeeld in een Afdeling advisering en een Afdeling bestuursrechtspraak.

⁷⁹ Besluit van 2 augustus 1815, gepubliceerd in Jaarboek 1815, Martinus Stuart, p. 216 e.v. Qua spelling sluit ik aan bij de hedendaags gebruikelijke spelling, tenzij ik rechtstreeks citeer. De terminologie van het OB verschilt van de huidige wetgeving. Zo wordt de term 'Hooge school' gebruikt, in plaats van universiteit. Deze term wordt tegenwoordig gebruikt om een instelling van hoger beroepsonderwijs aan te duiden. Omwille van de consistentie binnen dit proefschrift spreek ik van 'universiteit', wanneer het OB spreekt van 'Hooge school'.

⁸⁰ Stb. 1876, nr. 102.

⁸¹ Stb. 1960, nr. 559.

⁸² Stb. 1970, nr. 494.

⁸³ Stb. 1985, nr. 562.

⁸⁴ Stb. 2010, nr. 119.

Als secundaire bronnen heb ik gebruik gemaakt van juridische literatuur, en met name de diverse proefschriften die op dit terrein zijn verschenen. Voor de korte inleiding over de ontwikkeling van de universiteiten in Nederland voor 1815 heb ik gebruik gemaakt van verschillende secundaire bronnen.

In navolging van het normale taalgebruik spreek ik gemakshalve wel van de historische ontwikkeling van 'de universiteit'. Daarbij refereer ik naar de ideaaltypische universiteit, zoals de wetgever van dat moment deze voor ogen had. Deze methode maakt het mogelijk uitspraken te doen over het in het verleden geldende recht op dit onderwerp, en de overwegingen van de wetgever hierbij. Dit laat onverlet dat de formele bestuurlijke vormgeving, zoals deze wordt opgelegd aan alle (publieke) Nederlandse universiteiten, niet noodzakelijkerwijs samenvalt met de feitelijke bestuurlijke vormgeving van de verschillende universiteiten. Universiteiten hebben een eigen traditie, die mede de bestuurlijke verhoudingen kan kleuren. De feitelijke bestuurlijke verhoudingen vallen buiten het kader van dit onderzoek, maar aangenomen mag worden dat het formeel-juridische kader niet volledig los staat van de feitelijke verhoudingen. Universiteiten zullen immers moeten voldoen aan het door de wetgever gegeven kader, en de wetgever zal bij de ontwikkeling van het juridisch kader rekening moeten houden met feitelijke ontwikkelingen aan de verschillende universiteiten.

Er zijn verschillende problemen bij aanvang van het onderzoek naar de historische ontwikkeling van bestuurlijke verhouding en academische vrijheid. Allereerst is academische vrijheid een relatief recent begrip in de Nederlandse wetgeving, dat pas in 1980 zijn intrede doet. Voordien werd in toelichtingen vaak gesproken van 'vrijheid van wetenschap'. Deze begrippen worden wel door elkaar gebruikt. Omwille van de helderheid en consistentie hanteer ik in dit onderzoek consequent de term academische vrijheid, ook wanneer in oudere bronnen vrijheid van wetenschap wordt gebruikt. Daarbij is een tweede moeilijkheid dat begrippen zich ontwikkelen door de tijd heen. Zeker bij juridische begrippen, die zich vaak ontwikkelen aan de rafelranden van maatschappelijke controverse, kunnen betekenissen van begrippen verschuiven. Deze analyse gaat uit van de assumptie dat er sprake is van een zekere continuïteit van begrippen als academische vrijheid, maar dat deze begrippen naar tijd en context een andere invulling kunnen krijgen.

Een laatste moeilijkheid is ten slotte dat academische vrijheid als beginsel dat ten grondslag ligt aan de bestuurlijke vormgeving van de universiteit een zekere vaagheid heeft. Hierbij doet zich een dilemma voor. Voordat een wetshistorische analyse gemaakt kan worden, dient er een zekere definitie geformuleerd te worden van wat er wel en niet onder de reikwijdte van het begrip academische vrijheid geschaard kan worden. Zonder criteria om te bepalen wat relevant is voor de bestuurlijke vormgeving, en wat niet, is het wetshistorisch onderzoek immers niet zinvol af te bakenen. Een definitie van het begrip academische vrijheid zoals dit zich historisch ontwikkeld heeft, kan echter pas worden geformuleerd nadat er bestudeerd is wat hier onder verstaan kan worden. In de praktijk betekende dit voor mijn onderzoek dat ik een zekere hermeneutische cirkel heb gehanteerd. Aan de hand van een voorlopige werkhypothese over academische vrijheid, heb gekeken naar de wetshistorische ontwikkeling. Aan de hand van de opgedane kennis daarbij heb ik de definitie verder aangescherpt, en opnieuw gekeken naar de wetshistorische ontwikkeling. Kernvragen daarbij zijn geweest:

- In welke verhouding staat de universiteit tegenover de overheid?

- Welke organen oefenen de belangrijkste bestuurlijke bevoegdheden uit binnen de universiteit?
- Op welke wijze is de individuele wetenschapper gepositioneerd binnen de universiteit?
- Op welke wijze is het onderwijs en onderzoek, in het bijzonder het ius examinandi en het ius promovendi georganiseerd?

Bij het schetsen van de historische wetsontwikkeling is secundaire literatuur onontbeerlijk gebleken voor de interpretatie van de primaire bronnen. Het proefschrift van C.J.A. De Ranitz, *De rechtspositie van de Rijksuniversiteit en van haar elementen*, biedt een mooi overzicht van de bestuurlijke vormgeving van de publieke universiteit als onlosmakelijk onderdeel van de staat, zoals in Nederland heeft gegolden vanaf 1815 tot aan ver in de twintigste eeuw.⁸⁵ Het proefschrift van C. de Ru, *De strijd over het hoger onderwijs tijdens het ministerie-Kuyper*,⁸⁶ geeft een juridisch-historische beschouwing over de totstandkoming van de wijziging van de Wet op het Hooger Onderwijs in 1905. Het proefschrift van N.F. Hofstee, *Organisatie en bestuur der universiteit, een vergelijking tussen Amerika, Engeland en Nederland*,⁸⁷ geeft een rechtsvergelijking van de institutionele vormgeving van de universiteit. Het werk is voorts relevant omdat het een goed inzicht geeft in de maatschappelijke discussie in 1950 over thema's als verzelfstandiging van de universiteit en medebestuur binnen de universiteit die nog steeds speelden ten tijde van de invoering van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs in 1960.

Het proefschrift van J. Donner, *vrijheid van bijzonder wetenschappelijk onderwijs*,⁸⁸ behandelt de ontwikkeling van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs in Nederland vanaf het ontstaan tot aan het afronden van het proefschrift in 1978. Het proefschrift van Mw. Th.E.H. Arriens, *Universitaire bestuursorganisatie*,⁸⁹ geeft een uitgebreid overzicht van de bestuursorganisatie van de universiteit tot aan 1970. Daarnaast gaat zij in op de op het moment van haar proefschrift actueel geworden hervormingen van het universitaire bestuur. In 2011 is *"Het Nederlands hoger onderwijsrecht, Een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek"* verschenen van R.G. Louw.⁹⁰ Dit is een van de meest recente en omvattende werken op het gebied van het hoger onderwijsrecht. Het bevat, zoals de titel reeds doet vermoeden, een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), waarbij alle elementen van deze wet worden behandeld.

In grote lijnen is de bestuurlijke ontwikkeling van de universiteit in vier hoofdperioden in te delen:

1. De klassieke universiteit (1815-1960).
2. De hoogleraarsuniversiteit (1960-1970).
3. De democratische universiteit (1970-1997).
4. De bestuurdersuniversiteit (1997-heden).

⁸⁵ De Ranitz 1938.

⁸⁶ De Ru 1953.

⁸⁷ Hofstee 1950.

⁸⁸ Donner 1978.

⁸⁹ Arriens 1970.

⁹⁰ Louw 2011.

Ik ben me er van bewust dat een dergelijke indeling het risico in zich draagt bepaalde breuklijnen te accentueren, terwijl andere breuklijnen gemaskeerd worden. Ook is er doorgaans geen sprake van een hele sterke breuk, maar van meer geleidelijke overgangen, die bovendien per instelling kunnen verschillen. Zo vinden er vaak, voorafgaand aan grote wijzigingen in de wettelijk voorgeschreven bestuursvorm, al experimenten plaats met bestuurlijke vormen bij verschillende universiteiten. De getrokken grenzen zijn in dat licht enigszins relatief. Desondanks denk ik dat het, ook omwille van de overzichtelijkheid, verhelderend is om deze indeling te hanteren.

3.3 Vroege ontwikkelingen

Deze paragraaf dient ter inleiding op de wetshistorische bespreking. Aan de orde komt in vogelvlucht de historische ontwikkeling van de Europese universiteiten en de Nederlandse universiteiten tot aan 1815. De eerste vormen van Europese universiteiten dateren reeds van de 12^e eeuw. Het is vaak niet eenvoudig om te bepalen vanaf wanneer een bepaalde institutie een universiteit is. Er is doorgaans sprake van een geleidelijk groeiproces. Vaak kwamen deze universiteiten voort uit kloosterordes of scholen die verbonden waren met kathedralen, of het waren 'gilden van academici'. Zeker is echter dat gedurende de twaalfde en dertiende eeuw zich op verschillende plekken in Europa, zoals Bologna, Parijs en Oxford min of meer onafhankelijke instituties ontwikkelden die als voorlopers van de hedendaagse universiteiten kunnen worden beschouwd.⁹¹

Het woord universiteit is oorspronkelijk een afkorting van 'universitas magistrorum et scholarium' (gemeenschap van meesters en studenten) en afkomstig van het Latijnse 'universitatum' dat staat voor 'het geheel' van de eraan verbonden mensen. Deze universiteiten ontstonden rondom een groep leerlingen en leraren, die zich organiseerden in een gemeenschap. Men kan dit tot op zekere hoogte vergelijken met andere middeleeuwse gilden. De ontwikkeling van de universiteit is onlosmakelijk verbonden met andere ontwikkelingen in de toenmalige maatschappij, zoals de opkomst van een stedelijke economie. Wereldlijk en kerkelijk gezag zagen mogelijkheden om via de universiteiten bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.⁹² Het realiseren van een zekere duurzame organisatie in de vorm van een universiteit was voor studenten en docenten mede van belang door het feit dat lokale overheden nogal eens een moeizame verhouding hadden met het studenten- en docentencorps. Een zekere organisatorische eenheid biedt in een dergelijk geval een betere bescherming van hun belangen tegenover lokale overheden.

Voor de noordelijke Nederlanden begint de geschiedenis van het universitaire onderwijs met de stichting van de universiteit Leiden. Voor de stichting van deze universiteit studeerden studenten uit de Noordelijke Nederlanden doorgaans in Leuven of elders in het buitenland. Door de opstand van enkele provinciën tegen de Spaanse overheersing was het voor studenten vanuit deze provinciën praktisch en theologisch bezwaarlijk om buitenlandse (katholieke) universiteiten te bezoeken.⁹³ Dit was bezwaarlijk, omdat hierdoor geen maatschappelijke en bestuurlijke elite opgeleid kon worden. In 1575 werd hierom de Universiteit Leiden opgericht.

In de bloeiperiode van de Republiek die volgde werden andere universiteiten opgericht, zoals in Franeker, Groningen, Utrecht en Harderwijk. Het bestuur van deze universiteiten verschilde per gewest. Tot aan 1795 lagen in de Republiek der zeven verenigde

⁹¹ Rüegg 2003, p. 7.

⁹² Rüegg 2003, p. 12.

⁹³ Clotz 1998.

Nederlanden bevoegdheden tot het oprichten en in stand houden van een universiteit verspreid over stedelijke en provinciale overheden.⁹⁴ Gemeenschappelijke regelingen over de instandhouding van universiteiten ontbraken hierdoor.

In de periode van Franse bezetting raakten veel universiteiten in een moeilijke periode. De universiteit te Utrecht werd gedegradeerd tot een *école secondaire*. Na de Franse bezetting veranderden de bestuurlijke verhoudingen in Nederland. Nederland werd een koninkrijk met een centraal bestuur. De rol van provincies, en de zelfstandigheid van de steden werden beperkt ten gunste van een centraal gezag. Vanaf 1815 gold voor het eerst een gemeenschappelijke regeling, het OB 1815. Drie rijksinstellingen, in Leiden, Utrecht en Groningen, werden hiermee tot Rijksuniversiteit verheven. Enkele andere instellingen waren reeds opgeheven of omgevormd tot een atheneum in de periode van de Franse bezetting.

3.4 De klassieke universiteit

De universitaire bestuursstructuur in de periode 1815-1960 kan worden gekarakteriseerd als de 'klassieke universiteit'. De bestuurlijke vormgeving van de universiteit werd in die periode voorgeschreven door het OB 1815 (1815-1876) en de WO 1876 (1876-1960). Hoewel er subtiele verschillen zijn tussen de vormgeving van het universitair bestuur onder deze verschillende wetten, is er in overwegende mate sprake van continuïteit. Kenmerkend voor de klassieke universiteit is een dualisme tussen het hiërarchisch georganiseerde 'beheer' of 'huishoudelijk bestuur' en het corporatistisch georganiseerde 'zelfbestuur' van academici inzake de kerntaken van onderwijs en onderzoek.⁹⁵ De drie belangrijkste bestuurlijke krachten in de universiteit waren de academische senaat, de Kroon en daar tussenin, als een soort buffer, het college van curatoren.

Het OB 1815

De universiteiten waren onder het OB direct onderdeel van de publieke dienst. Veel bestuursbevoegdheden lagen in handen van de Kroon. De Kroon benoemde personen op vrijwel alle sleutelposities in de universiteit, waaronder de hoogleraar (artikel 235 van het OB), de rector en het college van curatoren. Wel waren verschillende bevoegdheden geattribueerd aan lagere organen binnen de universiteit. De Kroon oefende hiermee formeel de belangrijkste bestuursbevoegdheden uit.

Het orgaan dat na de Kroon de meest omvangrijke bevoegdheden tot zijn beschikking had was het college van curatoren, samengesteld uit vijf personen (art. 229 van het OB). Tot de taak van de curatoren behoorde zorg en toezicht op naleving van de wet, het onderwijs en academische gebouwen en eigendommen en het opstellen van een begroting (art. 234 van het OB). Belangrijke taak was het verdelen van het onderwijs in de verschillende vakken over de professoren (art. 61 van het OB). Ook droegen de curatoren nieuwe hoogleraren voor wanneer er een post openviel (art. 235 van het OB).

Het 'lichaam' van de universiteit, de *Senatus academicus*, werd gevormd door de gezamenlijke gewone hoogleraren (art. 241 van het OB). De senaat voerde het toezicht over de 'academische tucht' en de studies (art. 243 van het OB). Hiertoe kon zij 'edicten en statuten' geven (art. 244 van het OB). De rector had de leiding over de senaat (art.

⁹⁴ Zo werd bijvoorbeeld de universiteit van Harderwijk in stand gehouden door een subsidie van de kwartieren Nijmegen, Zutphen en Veluwe, die het bestuur vormden van de Staten van Gelre en Zutphen. Zie Appendix III De financiële situatie van de Academie van Harderwijk in: Het Gelders Athene: bijdragen tot de geschiedenis van de Gelderse universiteit in Harderwijk (1648-1811).

⁹⁵ Zie ook Arriëns 1970, p. 45 e.v.

248 van het OB). De rector werd benoemd door de Koning (art. 249 van het OB). Het rectorchap zelf rouleerde over de verschillende hoogleraren, die gedurende één jaar rector waren. De rector had het recht van inschrijving en het voorzitterschap over promoties (art. 257 van het OB). De rector werd bijgestaan door een viertal assessoren (art. 163 jo 261 van het OB).

De faculteiten werden bij wet in het leven geroepen, en hadden op grond van de wet het ius examinandi, de exclusieve bevoegdheid inzake het examineren van studenten (art. 101 jo. 264 van het OB). De onderwerpen die ten behoeve van de graden geëxamineerd dienden te worden waren uitputtend geregeld in het OB zelf (art. 77-100 van het OB). Ook de vorm van het examen werd geregeld: het examen diende een vol uur of twee uur te duren (art. 104). Er werd dus mondeling geëxamineerd ten overstaan van de gehele faculteit. Daarnaast had de faculteit een taak bij de promotie.

Op het eerste gezicht werd de universiteit ingesnoerd door de sterke aanwezigheid van de staat in de universiteit. Toch zijn er ook aanwijzingen dat de zelfstandigheid van de universiteiten in de praktijk groter was dan de formele verdeling van bevoegdheden doet vermoeden. Allereerst is de integratie in de publieke dienst niet zo vergaand dat er in het geheel geen wettelijke regeling nodig werd geacht. Wanneer er sprake zou zijn geweest van een volledige integratie in de publieke dienst, dan zou de aanstelling in publieke dienst voldoende zijn geweest om via ambtsbevelen het hoger onderwijs verder vorm te geven. Het feit dat hier niet voor gekozen werd, impliceert dat de wetgever zich er wel degelijk van bewust was dat het hier niet zonder meer om interne ordening van de publieke dienst ging.

Ook zal de invloed van de curatoren in de dagelijkse praktijk beperkter zijn geweest dan uit de ruime wettelijke bevoegdheden lijkt te volgen. De wetgever beoogde het college van curatoren ten minste twee maal per jaar bijeen te laten komen. De curatoren waren onbezoldigd. De functie van lid van het college van curatoren kan hiermee worden gekarakteriseerd als een nevenfunctie, die bestuurders naast een andere baan uitoefenden. Tegenover deze tweejaarlijkse vergadering stond een voltijds corps van hoogleraren, die gedurende de rest van het jaar belast waren met het reilen en zeilen van de universiteit. Deze verhouding suggereert eerder een toezichthoudende rol voor het college van curatoren, dan een vorm van dagelijks bestuur. Veel van de dagelijkse beslissingen over de inrichting van het onderwijs en onderzoek zullen in de praktijk door de academische senaat zijn genomen. Beslissingen, waar financiële gevolgen aan verbonden waren, waren echter voorbehouden aan de staat.

Daarenboven kan de toebedeling van bestuurlijke bevoegdheden aan het college van curatoren worden geïnterpreteerd als het creëren van een buffer tussen politieke macht en de academie. Zoals De Ranitz het verwoordt: "Veelal vormen zij een stootblok tusschen de vrijheidslievende universitaire gemeenschap, waarvan zij deel uitmaken, en de decreterende Regeering, waarvan zij orgaan zijn."⁹⁶ De bevoegdheden die bij wet aan het college van curatoren waren voorbehouden konden niet zonder meer door een minister of de koning zelf worden uitgeoefend, zonder dit college te passeren. Dit impliceerde ook een zekere zelfbeperking van de Kroon: door de bevoegdheden inzake toezicht van onderwijs bij de curatoren te beleggen, kon de regering zich niet zonder meer rechtstreeks een oordeel vormen over de kwaliteit van het onderwijs van bepaalde hoogleraren. De ambtelijke aanstelling en ontslag boden mogelijkheden voor invloed in

⁹⁶ De Ranitz 1938, p. 206.

de universiteit, maar deze konden, gelet op de attributie van bevoegdheden aan het college van curatoren, niet buiten het college van curatoren om worden uitgeoefend. Ook had het college van curatoren belangrijke adviesrechten, waarmee de discretionaire ruimte van de staat enigszins werd ingeperkt. De Ranitz stelt in zijn slotbeschouwing dan ook dat wettelijk de balans doorslaat naar de staat, maar dat in de praktijk er sprake was van een evenwicht.⁹⁷

Het onderwerp van onderwijs was in belangrijke mate voorgeschreven in het OB. De verschillende vakken en examens werden bij naam genoemd in het besluit. Uit de naam van het vak vloeit echter nog niet een gedetailleerde indicatie van de inhoud van het vak. Nadere voorschriften ontbraken, en er was ook geen bevoegdheid om op een lager niveau voorschriften te stellen. In de praktijk kon er dus relatief veel vrijheid bestaan voor de individuele hoogleraar om deze vakken verder vorm te geven. De faculteit had de bevoegdheid tot examineren en, in samenspraak met de Rector en de secretaris van de Academische senaat, tot het verlenen van promoties. Dit was een autonome ruimte waar de academicus vrijwel zonder inhoudelijke normen invulling aan kon geven. Een heikel punt was de bevoegdheid van het college van curatoren om onderwijs in een bepaald vak op te dragen aan een hoogleraar. Men kan zich voorstellen dat deze bevoegdheid in de praktijk tot spanningen kon leiden wanneer de betrokken hoogleraar het niet eens was met deze onderwijsopdracht. Onderzoek was ongeregeld gelaten, en werd ook niet als wettelijke taak van de universiteit benoemd.

WHO 1876

Het organiek besluit van 1815 heeft gefunctioneerd totdat het werd vervangen door een wettelijke regeling in 1876, de WHO 1876. Deze wet kende een lange aanlooptijd, die terugging tot de Grondwetswijziging van 1848.⁹⁸ Uiteindelijk heeft een in 1869 ingediend wetsvoorstel in 1876 het Staatsblad gehaald.⁹⁹ Voor wat betreft de bestuurlijke vormgeving van de universiteit en de positie van de docenten kan worden geconstateerd dat continuïteit overheerst bij de wet van 1876. De belangrijkste veranderingen van het wetsvoorstel lagen op stelselniveau: de erkenning van de Gemeentelijke Universiteit in Amsterdam en het openen van de mogelijkheid tot het oprichten van een bijzondere instelling voor hoger onderwijs. Beide elementen waren het resultaat van zware politieke strijden waar veel over te zeggen valt. Ze zijn evenwel beperkt relevant voor het onderwerp van dit onderzoek.

De rol van de staat, het college van curatoren en de academische senaat bleven in grote lijnen gelijk. Toch zijn er subtiele wijzigingen aan te wijzen, die duiden op een versterking van de positie van de hoogleraar. De invloed van het college van curatoren nam iets af tegenover de hoogleraar doordat de curatoren niet langer de bevoegdheid hadden om onderwijs op te dragen aan hoogleraren.

De academische senaat kreeg meer bevoegdheden inzake het inrichten van het onderwijs, zoals het vaststellen van het jaarprogramma. De bevoegdheid tot het opstellen van een soort 'reglement van orde' doet een behoefte aan meer bestuurlijke slagkracht vermoeden. In het handhaven van de tucht komt sterker naar voren dat er sprake is van uitoefening van publiek gezag: er wordt beroep opengesteld bij de minister van Binnenlandse Zaken. Het karakter van de universiteit als 'semiautonome rechtsorde'

⁹⁷ De Ranitz 1938, p. 213.

⁹⁸ Donner 1978, p. 29 e.v.

⁹⁹ Kamerstukken II 1868/69, 125, nrs. 1-3.

komt hiermee meer op de achtergrond te staan. De bevoegdheid tot examineren blijft bij de faculteit rusten. Dit ging niet zonder slag of stoot: er gingen ook wel stemmen op voor invoering van een centraal examen, af te leggen voor zogenaamde staatscommissies.¹⁰⁰

3.5 De hooglerarenuniversiteit

De volgende betekenisvolle herziening van de voorgeschreven bestuurlijke structuur vond plaats in 1960. In de periode na de Wet van 1876 bleven de bestuurlijke verhoudingen binnen de universiteit voortdurend onderwerp van debat.¹⁰¹ Tot wetgeving leidde dit echter niet. Direct na de Tweede Wereldoorlog werd hervorming van het hoger onderwijs om verschillende redenen noodzakelijk geacht.¹⁰² Op 11 april 1946 werd de Staatscommissie tot reorganisatie van het hoger onderwijs ingesteld.¹⁰³ Deze kwam in 1949 met hun Rapport, waarin een van de belangrijkste aanbevelingen was het vergroten van de autonomie van de universitaire instellingen. In vervolg op het rapport van de Staatscommissie werd onder de bekende rechtsgeleerde C.W. Van der Pot gewerkt aan een nieuw ontwerp van wet, dat door minister Rutten in 1952 werd ingediend: de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs (WVO). Na een parlementaire behandeling van acht jaar trad het voorstel onder minister Cals in werking.¹⁰⁴

Tot op zekere hoogte bleef de verdeling van verschillende bevoegdheden tussen de Kroon, de curatoren en de academische senaat gehandhaafd. Tegelijkertijd waren er veel nieuwe elementen. Artikel 34 van de WVO bepaalde dat de universiteiten en technische hogescholen rechtspersoonlijkheid bezitten. Hiermee traden de rijksuniversiteiten voor het eerst als bestuurlijke eenheid op tegenover de overheid. Dit betekende onder andere dat de instelling een zekere mate van autonomie toekwam in de besteding van financiële middelen, en dat voor het eerst sprake was van bekostiging.

Binnen de universiteit lag het bestuur in handen van het college van curatoren en de senaat, onder medewerking van de faculteiten en interfaculteiten (artikel 38). Het dagelijks bestuur werd uitgeoefend door een college, bestaande uit een curator en de rector magnificus (artikel 40 van de WVO). De rector magnificus werd voor de duur van vier jaar benoemd door de Kroon, maar op een voordracht van de senaat zelf (artikel 49 van de WVO). Van belang is voorts de in de wet opgenomen mogelijkheid om taken te delegeren vanuit de senaat naar commissies (51, tweede lid van de WVO). Het betreft hier het dagelijks bestuur over de zaken die tot de werkzaamheden van de senaat behoren.

Zichtbaar in deze wijzigingen is hoe de groei van de universiteit gevolgen heeft voor de bestuurlijke vormgeving. De academische senaat als centraal bestuurlijk orgaan kan door de toegenomen bestuurstaak en de toegenomen omvang van de senaat praktisch gezien niet meer als dagelijks bestuur functioneren. De toelichting vermeldt bij het opnemen van de mogelijkheid tot delegeren: "De senaten zijn gaandeweg zo talrijk geworden, dat besluitvorming wordt bemoeilijkt en het verstandig zal zijn, dat op ruime schaal van de in artikel 41 [in de definitieve wet vernummerd tot 51, JRG], uitdrukkelijk vermelde mogelijkheid van delegatie wordt gebruik gemaakt." Feitelijk was dit, blijkens de

¹⁰⁰ Donner 1978, p. 31, Verpaalen 1978, p. 12.

¹⁰¹ In de jaren '20 vond veel discussie plaats over de bestuurlijke vormgeving van de universiteit, over deze discussie kom ik hierna nog te spreken.

¹⁰² Zie voor een schets van de vroege naoorlogse discussie, Hofstee 1950.

¹⁰³ Staatscommissie inzake de vernieuwing van het Hoger Onderwijs, ingesteld bij Koninklijk besluit van 11 april 1946, no. 1.

¹⁰⁴ Wet op het wetenschappelijk onderwijs, Stb. 1960, 559.

toelichting, al gebruik in Utrecht en Leiden. De ideaaltypische bestuursvorm van academisch zelfbestuur door het gehele hooglerarencorps werd gerelativeerd door de praktische mogelijkheden hiertoe: de senaat was zo groot geworden dat effectieve besluitvorming niet meer mogelijk was zonder dat er bevoegdheden gedelegeerd werden naar kleinere onderdelen van de senaat.

In de toename van continuïteit van het rectoraat is, in de hedendaagse terminologie, een eerste professionaliseringsslag van het universitaire bestuur zichtbaar: de toename van de administratieve belasting van het rectoraat staat steeds meer op gespannen voet met het roulerend rectoraat. Er is behoefte aan een langere inwerkperiode. Ook de financiële beloning van het rectoraat wordt hierop aangepast.¹⁰⁵

Tot slot werd ook de faculteit nadrukkelijker als eenheid van belang binnen de universiteit gepositioneerd. Ook hier zal de toegenomen omvang van de universiteit een rol hebben gespeeld. De faculteit werd gevormd door de gewone hoogleraren. Zij kozen uit hun midden een voorzitter en secretaris voor de duur van 4 jaar. De faculteit bezat nog steeds exclusief het ius examinandi (artikel 59 van de WWO) maar kon deze bevoegdheid ook delegeren aan bijvoorbeeld een examencommissie. Daarnaast verzorgde de faculteit de inrichting en goede gang van het onderwijs en wetenschapsbeoefening (art. 59 van de WWO). Tot slot had de faculteit een taak in het medebestuur van de gehele instelling (artikel 61 van de WWO). De lectoren en de wetenschappelijke medewerkers werden betrokken in de uitoefening van de taak, welke aan de senaat, de faculteiten, de interfaculteiten, de afdelingen en de tussenafdelingen was opgedragen (art 62 van de WWO).

De verlening van rechtspersoonlijkheid aan de rijksinstellingen had tot gevolg dat er voor het eerst daadwerkelijk sprake was van afzonderlijke vermogens van instellingen en overheid. Tussen overheid en instelling ontstond een bekostigingsrelatie. Voordien werden gemaakte kosten op declaratiebasis vergoed. De wettelijke eisen aan bijzondere instellingen werden gelijkgesteld met openbare instellingen, tenzij hun bijzondere aard zich hiertegen zou verzetten. Bijzondere instellingen werden vrijwel gelijkgesteld met openbare instellingen voor wat betreft de financiering. In 1970 werd bekostiging van bijzondere instellingen gesteld op 100 procent, terwijl deze voorheen ten dele werden bekostigd uit een bijdrage van de achterbannen.¹⁰⁶

Het verlenen van rechtspersoonlijkheid was een voorlopig eindpunt van een discussie van zeker zes decennia.¹⁰⁷ In de memorie van toelichting werd de maatregel beargumenteerd vanuit het argument dat het keurslijf van overheidsbepalingen voor de rijksdienst belemmerend werkt voor de universiteit.¹⁰⁸ Arriëns beoordeelt deze argumenten in haar proefschrift als niet heel zwaarwegend.¹⁰⁹ De rechtspersoonlijkheid van de instelling heeft feitelijk weinig te maken met op welk detailniveau onderwijsvoorschriften worden geregeld.

Kern van het probleem van de bestuurlijke structuur van de klassieke universiteit is mijns inziens het ontbreken van een orgaan dat belast is met en toegerust is voor het dagelijks bestuur van de instelling. Bij de keuze van de wetgever in 1815, zoals bevestigd door de wetgever in 1876, was het dagelijks bestuur van de universiteit

¹⁰⁵ Artikelsgewijze toelichting bij artikel 39 en 42 van de WWO, Kamerstukken 1951-1952, 2597, nr. 3.

¹⁰⁶ Wet van 30 september 1970, Stb. 494.

¹⁰⁷ Zie ook De Ranitz 1938, p. 214 e.v.

¹⁰⁸ Kamerstukken 1951-1952, 2597, nr. 3.

¹⁰⁹ Arriëns 1970, p. 75 e.v.

eigenlijk in het midden gelaten. *De Kroon* bezat enkele belangrijke bevoegdheden inzake benoeming en toekennen van middelen, maar stond op te grote afstand van de organisatie van de universiteiten om de universiteit te besturen, en miste hiertoe ook het gezag. *Het college van curatoren* bezat de meeste bevoegdheden inzake bestuurlijke aangelegenheden, maar miste enerzijds enkele kernbevoegdheden om werkelijk te besturen, zoals de beschikking over vermogen en de benoeming van hoogleraren, en was, door het karakter van een onbezoldigde functie en het beperkte aantal bijeenkomsten per jaar, feitelijk niet in staat om het dagelijks bestuur op zich te nemen. *De Academische Senaat* ten slotte, bezat niet de bevoegdheden om te besturen en was hier feitelijk ook niet toe in staat vanwege de omvang en de eenzijdige samenstelling. Hierdoor vond besluitvorming over allerlei praktische zaken zoals de vervulling van een hoogleraarspost over vele schijven plaats. Vanuit de dagelijkse praktijk noodzakelijk geachte maatregelen dienden via het college van curatoren aan de minister te worden voorgelegd, hetgeen tempo en overzichtelijkheid van besluitvorming niet ten goede kwam.

De afwezigheid van een orgaan voor dagelijks bestuur was overkomelijk, zolang de universiteit een kleine instelling was en de besluitvorming over de dagelijkse gang van zaken niet veel om het lijf had. Met de groei van het universitaire onderwijs, ontstond ook een sterkere behoefte aan bestuurlijke en beheersmatige besluitvorming. Dit probleem kon niet worden opgelost door het verlenen van rechtspersoonlijkheid. De verlening van rechtspersoonlijkheid was echter wel een belangrijke erkenning van het belang van de zelfstandigheid van de universiteiten voor een effectieve uitoefening van hun taken.

Daarnaast waren echter andere maatregelen noodzakelijk. Huizinga stelde reeds in 1922 als belangrijkste problemen "Eenheid, richting, vlotheid, samenhang, dat is het, wat er in ons universiteitsbestuur ontbreekt: 'efficiency' op zijn Amerikaansch." Hij pleitte voor het integreren van het college van curatoren en de 'senatus minor', de Rector-Magnificus en de assessoren: "Men hale de curatoren, die buiten de universiteit staan, in de universiteit, en make de twee bureaus, dat van curatoren en dat van den rector, tot een."¹¹⁰ De wetgever in 1960 koos voor een iets andere oplossing dan Huizinga in 1922 voorstelde: het college van curatoren werd wel 'binnen de universiteit' gehaald, maar niet volledig geïntegreerd met het bureau van de Rector Magnificus. Beide takken van de dualistische structuur bleven gescheiden, maar oefenden in gezamenlijke vergadering bestuur uit over de instelling. De Rector Magnificus en een aangewezen hoogleraar werden toegelaten tot de vergaderingen van het college van curatoren. Zij hadden geen stemrecht ter vergadering, maar konden wel informatie verschaffen. Daarnaast bezaten beide takken specifieke bevoegdheden. De academische senaat bleef exclusief bevoegd inzake de behartiging van belangen van onderwijs en onderzoek. De curatoren bleven exclusief verantwoordelijk voor het beheer van de instelling. De functie van curator werd daarenboven een bezoldigde functie. Dit was een belangrijke stap in professionalisering van bestuur. De functie van curator was niet langer een nevenfunctie naast andere bestuurlijke activiteiten, maar werd een volledige dagtaak.

Een andere belangrijke verandering in de WWO is de positie van de hoogleraar. Onder het OB 1815 en de wet van 1876 werden hoogleraren overwegend benaderd als docenten van specifieke vakken. Onder de WWO 1960 werd de hoogleraar sterker gepositioneerd als leidinggevende over andere wetenschappelijk medewerkers. De

¹¹⁰ Huizinga 1922, p 45.

hoogleraar vormde het centrum van de vakgroep, en was aangewezen supervisor in onderwijs en onderzoek van overige wetenschappelijk medewerkers. Dit creëerde een sterke formeel hiërarchische relatie tussen hoogleraren en het overige personeel. Ten aanzien van de positionering van deze wetenschappelijk medewerkers werd in artikel 62 een compromis gevonden: ze hadden geen volwaardige zitting in de senaat en de faculteit, maar werden wel betrokken bij de taken die deze organen uit te oefenen hadden.¹¹¹

De invloed van de hoogleraar in het bestuur van de instelling nam toe, enerzijds doordat de eigen bevoegdheden van de senaat sterker werden afgebakend, anderzijds omdat de senaat medebesturende bevoegdheden verkreeg over de instelling. De rector magnificus nam voorts daadwerkelijk deel aan het dagelijks bestuur van de universiteit. De wijze van invloed veranderde, voornamelijk onder invloed van schaalvergroting, van directe en gelijke invloed van alle hoogleraren in de senaat, naar meer 'vertegenwoordigende' invloed. De academische senaat was te groot geworden voor dagelijkse besluitvorming. De benoeming van hoogleraren geschiedde evenwel nog steeds door de overheid, evenals de benoeming van lectoren. Het overige personeel werd door de curatoren benoemd.

De periode waarin de WWO gold kan achteraf worden gezien als een hoogtepunt van de 'hooglerarenuniversiteit'. Voordien bezat de hoogleraar minder bestuurlijke invloed, nadien werd de invloed van de hoogleraar beperkter doordat het medebestuur gedeeld werd met wetenschappelijk medewerkers, studenten en niet-wetenschappelijk medewerkers. Voor de WWO werd de hoogleraar primair gezien als uitvoerend docent. In de WWO werd de hoogleraar nadrukkelijk gepositioneerd als leidinggevende over medeacademici. Na 1970 kwam de sterke formeel hiërarchische relatie tussen de hoogleraren en het overige personeel, waarbij het overige personeel onder supervisie van een aangewezen hoogleraar werkte, niet meer terug.

3.6 De democratische universiteit

Zoals hierboven al aangestipt stond de dualistische structuur al langere tijd ter discussie. In de jaren '60 vond uitgebreide discussie plaats over de bestuurlijke vormgeving van de universiteit.¹¹² De WWO betekende een voorlopig eindpunt, waarbij de dualistische structuur, zij het enigszins gematigd door gezamenlijke overleggen, werd gehandhaafd binnen de universiteit. De behoefte aan verdere integratie van beheer en bestuur was hiermee echter niet verdwenen. De scheiding tussen beheer en bestuur werd door velen als kunstmatig ervaren. De sterke toename aan studenten noopte tot meer bestuurskracht, maar onduidelijk was of deze met behoud van de dualistische structuur kon worden ontwikkeld.

Daarnaast was er een praktijk ontstaan die niet meer werd weerspiegeld in de formele structuur. De centrale rol die de academische senaat formeel bezat, werd praktisch gezien niet waargemaakt. In de praktijk nam de senatus minor en de ambtelijke ondersteuning hiervan, het 'bureau van de rector', veel bestuursbevoegdheden feitelijk voor zijn rekening. Het bleven onbezoldigde functies, die in principe naast een voltijds hoogleraarschap werden uitgeoefend. In de praktijk groeiden de bestuurlijke taken echter uit tot volledige dagtaken. In 1968 verscheen het Rapport van de commissie

¹¹¹ Verpaalen 1978, p.14.

¹¹² Zie ook De Boer 2003, p. 34 e.v.

Maris: Zelfstandige taakvervulling van de universiteit en hogeschool.¹¹³ In dit rapport werd gepleit voor het opheffen van de dualistische structuur, en de introductie van een algemeen bestuur. In de late jaren '60 nam de discussie over bestuursvorming echter een nieuwe wending. In Parijs werden in 1968 demonstraties gehouden. In Amsterdam vond een jaar later de bezetting van het Maagdenhuis plaats. Inzet was onder andere democratisering van de universiteit, volgens een vrij specifieke opvatting van democratie: participatie van het individu in elke vorm van gezag over het individu. Naast deze ideologische motieven speelden ook een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die betekenis hadden voor de ordening van de universiteit, zoals de sterke toename van het aantal studenten en toename van het wetenschappelijk personeel, niet zijnde hoogleraar en niet-wetenschappelijk personeel.¹¹⁴

De roep om democratisering van de universiteit werd door de regering zeer serieus genomen.¹¹⁵ Op 27 juni 1969 verscheen de nota "bestuursvorming van de universiteiten en hogescholen".¹¹⁶ Vervolgens werd op 27 april 1970 een wetsontwerp ingediend.¹¹⁷ Nog in 1970 werd het ontwerp tot wet verheven, de Wet op de universitaire bestuursvorming.¹¹⁸ De korte tijdsspanne waarin het geheel werd afgerond getuigt van de urgentie die werd ervaren met betrekking tot dit onderwerp. De wet was bedoeld als een tijdelijke regeling voor de duur van zes jaar, die naast en soms in afwijking van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs zou functioneren. De WUB is in 1986 (onder beperkte wijziging) geïntegreerd in de WWO. De Whw heeft in 1993 de bestuurlijke vorm in stand gehouden, zodat deze heeft gegolden tot aan de invoering van de wet modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB) in 1997.

De universitaire structuur van voor 1970 ging uit van een duplex ordo van het college van curatoren, dat verantwoordelijk was voor het beheer, en de academische senaat, bestaande uit hoogleraren, die verantwoordelijk was voor het onderwijs en onderzoek. In de WUB werd gezocht naar nieuwe uitgangspunten voor bestuurlijke ordening op basis van gelijkwaardige participatie van alle leden van de universitaire gemeenschap (hoogleraren, lager wetenschappelijk personeel, niet-wetenschappelijk personeel en studenten) op alle niveaus. Het resultaat werd wel de 'radenuniversiteit' genoemd, vanwege de raden die op verschillende niveaus medebestuurlijke bevoegdheden hadden. Op het niveau van de faculteit en de instelling werd een tweedeling ingevoerd tussen een raad en een dagelijks bestuur.

Met de WUB kwam een einde aan de scheiding van bestuur en beheer aan de top van de universiteit zoals deze tot dan toe had bestaan. Daarmee werd de dualistische structuur echter nog niet geheel opgeheven. Op decentraal niveau bleef de scheiding tussen bestuur en beheer bestaan. Ook op centraal niveau bleven elementen van de dualistische structuur bestaan, zij het in een andere vorm. De traditionele beheerstaken, behoudens de opstelling van de begroting, waren exclusief belegd bij het college van bestuur.

¹¹³ Zelfstandige taakvervulling van de universiteit en hogeschool, Publikatie / Academische raad (no. 6), 1968.

¹¹⁴ Kamerstukken II 1968-1969, 10194, nr. 2, p. 2. Tussen 1945 en 1960 verdubbelde het aantal studenten. (van 22 000 naar 41 000), terwijl een nog eens zo grote groei werd verwacht tot 1970 (tot 59 000 a 64 000) (Gewubd en gewogen, Kamerstukken II 1978-1979, 15515, nrs. 1-2). De werkelijke groei was nog groter: in 1970 waren al 100.000 studenten ingeschreven.

¹¹⁵ Zie voor een uitgebreidere analyse van de achtergronden van de WUB het evaluatierapport Gewubd en gewogen, Kamerstukken II 1978-1979, 15 515, nrs. 1-2). Zie voor de beleidsnota die ten grondslag lag aan de WUB, Kamerstukken II 1968-1969, nr. 10194 ondernummer 2.

¹¹⁶ Kamerstukken II 1968-1969, 10194, nr. 2.

¹¹⁷ Kamerstukken II 1969-1970, 10636, nr. 2.

¹¹⁸ Stb. 1970, nr. 601.

Het hoogste orgaan van de universiteit was de universiteitsraad. In de memorie van toelichting wordt de raad de 'interne wetgever van de universiteit' genoemd, naar analogie van openbare lichamen. In deze analogie kan het college van bestuur worden gekarakteriseerd als de 'uitvoerende macht'. Deze vergelijking gaat overigens op een aantal punten mank. Allereerst is er geen sprake van een expliciete vertrouwensregel tussen alle leden van het college van bestuur en de raad. Een deel van het college van bestuur werd benoemd door de regering (feitelijk de minister). Formeel kan er geen sprake zijn van een vertrouwensregel tussen raad en deze leden van het college van bestuur, simpelweg omdat de raad deze leden niet de laan uit kan sturen. Daarnaast diende het college van bestuur ook verantwoording af te leggen aan de minister. Ten tweede zijn enkele bevoegdheden expliciet voorbehouden aan het college van bestuur. Het betreffen de traditionele bevoegdheden inzake beheer, behoudens het opstellen van de begroting. Het is onduidelijk of de raad hier een controlerende taak heeft. Formeel is hier geen sprake van, maar in de praktijk zou dit wel voor de hand liggen, wil de democratische controle iets voorstellen. De beheerstaken hebben immers ook vaak gevolgen voor de begroting van de instelling, een terrein waar de raad wel bevoegdheden heeft. Er zit dus, overigens niet anders dan in de klassieke verdeling van beheer en bestuur, wel enig licht tussen de bevoegdheidsverdelingen tussen raad en college van bestuur.

De raad werd samengesteld uit alle leden van de universitaire gemeenschap, wetenschappelijk personeel, studenten en niet-wetenschappelijk personeel. Daarnaast was een nieuw element het lidmaatschap van leden in de raad van buiten de universiteit. Medebestuur van anderen dan de hoogleraar in het bestuur van de universiteit was een belangrijke verandering ten opzichte van de periode voor de WUB. De hoogleraar verloor in dit opzicht in het bestuur van de instelling een belangrijk deel van zijn oude privileges, ten gunste van het overige wetenschappelijke personeel, studenten en niet-wetenschappelijk medewerkers. Het lidmaatschap van personen van buiten de universiteit was een poging tot het aanhalen van de banden tussen maatschappij en universiteit. Het maximum van veertig leden is in de wet neergelegd teneinde het orgaan bestuurbaar te houden. Dit aantal is, voor een orgaan dat geschikt wordt geacht om te besturen, betrekkelijk groot, zeker wanneer men bedenkt dat de academische senaat reeds niet meer geschikt werd geacht om te besturen vanwege het grote aantal leden.

Op het niveau van de faculteit werd opnieuw een verdeling tussen raad en bestuur voorgesteld als op het niveau van de institutie. Op een aantal punten verschilde deze echter van de bovengeschetste verdeling. Allereerst werd het faculteitsbestuur volledig uit het midden van de faculteitsraad gekozen. De faculteitsraad diende ook verantwoording af te leggen aan de universiteitsraad via een inlichtingenplicht. Het is overigens op grond van de wet onduidelijk of deze inlichtingenplicht ook kon leiden tot het opzeggen van het vertrouwen in het bestuur van de faculteit door de universiteitsraad. Ten tweede ontbraken op het niveau van faculteit specifieke beheersbevoegdheden, deze bleven vallen onder de verantwoordelijkheid van het college van bestuur. Ten derde was de samenstelling van de faculteitsraad anders dan de universiteitsraad: ten minste de helft van de faculteitsraad bestond uit wetenschappelijk personeel.

Op het niveau van de vakgroep was er sprake van bestuur door het docentencorps, bestaande uit de hoogleraren, lectoren, houders van onderwijsopdrachten en de wetenschappelijke medewerkers in vaste dienst van de vakgroep. Daarnaast bepaalde de faculteitsraad hoeveel leden deel konden nemen aan het bestuur uit het

wetenschappelijk personeel en studenten. Wettelijke tussenniveaus waren de subfaculteit, die onder de faculteit kon worden ingesteld, en de werkgroep, die onder de vakgroep kon worden ingesteld.

Een nieuw orgaan in het wettelijk stelsel was het college van decanen, dat onder leiding van de rector-magnificus bij elkaar kwam. Het college van decanen gaf advies over onderwijs en onderzoeksbeleid. Doordat de rector-magnificus ook zitting had in het college van bestuur vormde hij een belangrijke schakel tussen het niveau van het college van bestuur en de faculteiten.

Na de invoering van de WUB ontstond in de literatuur wel discussie over de vraag in hoeverre de universiteit nu werkelijk 'gedemocratiseerd' was.¹¹⁹ Enerzijds was er onmiskenbaar sprake van kenmerken van democratie in de terugkerende verkiezingen en 'vertegenwoordigende' raden. Anderzijds zijn bepaalde elementen nog uitgezonderd van democratische besluitvorming: de beheersdiensten, de benoeming van een deel van het college van bestuur. Een equivalent van de vertrouwensregel, waarbij bestuurders zonder vertrouwen van de raad zouden moeten opstappen, ontbrak in de verhoudingen tussen raad en bestuur in de universiteit. De primaire verantwoordingsrelatie van het bestuur bleef hiermee die jegens de overheid. Ook opvallend is dat de invloed van het wetenschappelijk personeel toeneemt naarmate men lager in de organisatie terecht komt, en de invloed van studenten navenant afneemt. Op het niveau van de universiteitsraad is er gelijke verdeling, de faculteitsraad is voor de helft samengesteld uit wetenschappelijk personeel, en op het niveau van de vakgroep is het zelfs mogelijk dat het gehele bestuur bestaat uit het wetenschappelijk personeel. Hiermee was voor wat betreft het primaire proces invloed van wetenschappers gegarandeerd. Ook in de commissies, die betrekking hadden op het primaire proces, de commissies voor onderwijs, onderzoek en examens, hadden alleen leden van het wetenschappelijk corps zitting.

Door het primaat van de raden ten opzichte van het bestuur, en de ruime bevoegdheden van de raden ontstond er een blokkerende macht van belangengroepen in elke laag van de universiteit. Dit werd nog versterkt door de opbouw van het bestuur van de universiteit van onderop, waardoor de instelling voor bestuurbaarheid sterk afhankelijk was van de medewerking van alle belanghebbenden. Het belangrijkste gebrek van de wet was daarmee dat democratisering zozeer op elk niveau en zo ver werd doorgevoerd dat de institutionele voorwaarden voor realisatie van deze structuur niet meer bestonden. Met andere woorden, het college van bestuur was zozeer gebonden aan de universiteitsraad en aan besluitvorming op lager niveau van faculteit en vakgroep, dat het bestuur zelfs niet in staat was om de democratische structuur ingevoerd te krijgen. Daar kwam nog bij dat de WUB sommige zaken bewust niet uitputtend regelde, maar overliet aan de universiteiten of faculteiten. Het is in dat licht niet verwonderlijk dat tien jaar na dato bij gelegenheid van de evaluatie van de WUB werd geconcludeerd dat de WUB nog steeds niet volledig was ingevoerd. Ondanks deze gebreken hield de WUB echter langer stand dan de beoogde zes jaar, en werd de WUB na verlenging geïntegreerd in de WWO.¹²⁰

De WUB betekende in bepaalde opzichten een verzwakking van de positie de hoogleraar. Op allerlei terreinen waarop de hoogleraar voorheen betrekkelijk autonoom was geweest,

¹¹⁹ Zie ook De Boer 2003, p. 44.

¹²⁰ Kamerstukken II 1975/76, 13744 (verlenging van de werkingsduur en wijziging van de wet universitaire bestuurshervorming 1970).

diende hij verantwoording af te leggen aan studenten en niet-wetenschappelijk personeel. Van de leidinggevende positie van de hoogleraar onder de WWO waren nog wel elementen over, maar deze was niet meer zo overheersend aanwezig. Ook zijn exclusieve positie in bestuurlijke invloed verdween, met uitzondering van de benoembaarheid als rector-magnificus. Voor decanen gold het hoogleraarschap (formeel) niet meer als vereiste voor benoembaarheid.

Voor het overige wetenschappelijk personeel betekende de democratisering een belangrijke emancipatie en een erkenning van hun waarde voor de universiteit. Feitelijk was het immers al het geval dat veel onderwijs en onderzoek niet meer exclusief door de hoogleraar werd gedaan, maar door andere leden van de wetenschappelijke staf. Voor studenten betekende het voorstel ook een belangrijke emancipatie, en het gaf hen een vorm van medebestuur over de instelling, en in mindere mate ook over de faculteit en de vakgroep. De wetgever zag in de potentiële politisering evenwel ook een bedreiging voor de academische vrijheid:

“De universiteiten zijn echter óók, en dienen dat te blijven, instellingen waar zij die als wetenschappelijke onderzoekers van eerste rang binnen hun taakopdracht werkzaam zijn, zich in de keus en in de wijze van uitvoering van te verrichten onderzoek laten leiden door motieven die aan de wetenschap ontleend zijn. Uit een en ander volgt, dat de al van oudsher bestaande academische vrijheid, namelijk de vrijheid van onderwijs en onderzoek, ook in de toekomst niet mag worden ingeperkt door pressiegroepen buiten of binnen de universiteit.”¹²¹

Het faculteitsbestuur was verantwoordelijk voor de coördinatie van onderwijs en onderzoek. De verantwoordelijkheid voor onderwijs en onderzoek zelf werd opgedragen aan commissies voor wetenschapsbeoefening en commissies voor onderwijs. Deze commissies bestonden uit leden van het wetenschappelijk corps. Het faculteitsbestuur was tevens verantwoordelijk voor het instellen van examencommissies. De examencommissies waren vervolgens verantwoordelijk voor de examinering. Deze commissies bestonden uit leden van de wetenschappelijke staf, waaronder in ieder geval één hoogleraar. Hiermee was de verantwoordelijkheid van het onderwijs en onderzoek nog steeds een exclusieve bevoegdheid van het wetenschappelijk corps. Het recht tot verlenen van promoties werd toegekend aan het college van decanen. Een lector of hoogleraar werd aangewezen als promotor. Hiermee bleef ook deze bevoegdheid exclusief bij vertegenwoordigers van het wetenschappelijk corps. De zeggenschap over het onderwijs en onderzoek bleef hiermee voor een belangrijk deel buiten de democratisering van de universiteit.

Integratie van de WUB in de WWO.

Bij de integratie van de WUB in de WWO was de continuïteit van de bestuursorganisatie groter dan de verschillen.¹²² Er waren echter wel subtiele verschillen. In de memorie van toelichting bij de WWO wordt gesteld dat er geen sprake is van een ingrijpende wijziging ten opzichte van de WUB. In de concrete uitwerking wordt echter wel degelijk op enkele punten subtiel afstand genomen van bepaalde elementen van de WUB.

¹²¹ Kamerstukken 1968-1969, 10194, nr. 2, p 3.

¹²² Wet van 25 september 1985, houdende herziening regeling van het wetenschappelijk onderwijs, Stb. 1985, nr. 562 (Kamerstukken 1980-1981, 16802).

Op het niveau van de instelling kreeg het professionele bestuur het primaat ten opzichte van de democratische vertegenwoordiging van de universitaire gemeenschap. Onder de WUB was dit nog omgekeerd, en lag het primaat bij de raad. Ook op facultair niveau kreeg het dagelijks bestuur het primaat, de faculteitsraad ging over de hoofdlijnen van beleid. Hiermee werd afstand genomen van de oorspronkelijke gedachte dat de raad het bovenliggende orgaan was, tegenover wie het dagelijks bestuur verantwoording diende af te leggen. Continuïteit ten opzichte van de WUB is echter groter dan de verschillen. Medebestuur voor academisch personeel, niet-wetenschappelijk personeel en studenten bleef gehandhaafd.

Een nieuw element is dat voor het eerst academische vrijheid als norm werd gecodificeerd. Een duidelijke omschrijving van het begrip bleef echter achterwege. "Een gedetailleerde omschrijving - zo al mogelijk - kan licht tot verstarring en letterknechterij aanleiding geven. Daarom geven wij er de voorkeur aan in de wet een algemene omschrijving te geven die de ruimte laat om in voorkomende situaties tot een verantwoorde oordeelsvorming te komen. Wij achten de hier bedoelde vrijheid van zo fundamenteel belang, dat zij is opgenomen in de algemene bepalingen."¹²³ Hiervoor is al op de introductie van dit begrip ingegaan.

3.7 De bestuurdersuniversiteit

Ondanks enkele harde oordelen in de evaluatie bleef de WUB dus op hoofdlijnen ongewijzigd gelden, eerst in de WWO en later ook onder de Whw in 1993.¹²⁴ Pas in de tweede helft van de jaren '90 volgde een daadwerkelijke verandering in de wettelijke bestuurlijke structuur van de universiteit, met de wijziging van de Whw in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie), kortweg bekend als de MUB.¹²⁵ De MUB betekende een fundamentele verandering ten opzichte van de WUB. Zowel in de verhouding tussen verschillende niveaus binnen de universiteit, als op de verschillende niveaus zelf vonden belangrijke bestuurlijke verschuivingen plaats. 'Integraalmanagement' was hierbij het kernwoord in de memorie van toelichting, waarmee een meer hiërarchische verhouding tussen de verschillende bestuurslagen van de universiteit werd geïntroduceerd en bestuur- en beheersbevoegdheden niet langer in afzonderlijke organen werd belegd. Hierom kan wel gesproken worden van de 'bestuurdersuniversiteit'.

Op het niveau van faculteit en college van bestuur werd het onder de WUB ingevoerde medebestuur vervangen door medezeggenschap. Er werd één orgaan verantwoordelijk voor de bestuurlijke beslissingen, waarbij voor bepaalde besluiten advies dan wel instemming was vereist van het betreffende medezeggenschapsorgaan.. Het bestuur en beheer van de faculteit kwam daarmee volledig in handen van de decaan, die zowel bestuurs- als beheersbevoegdheden kreeg. Op het niveau van college van bestuur werden deze bevoegdheden eenduidig toebedeeld aan het college van bestuur. De primaire verantwoordelijkheidsrelatie is daarbij verticaal: de verantwoording werd primair afgelegd aan een hoger orgaan. De horizontale verantwoording aan de vertegenwoordiging van de universitaire gemeenschap op het betreffende niveau was

¹²³ Kamerstukken 1980-1981, 16802, nrs. 3-4, p. 50.

¹²⁴ Onder de Whw werd academische vrijheid in de vierde nota van wijziging opgenomen in de wet. Academische vrijheid werd daarmee verbreed naar alle instellingen van hoger onderwijs. Vanaf dat moment geldt dus ook in het hoger beroepsonderwijs dat academische vrijheid aan de instelling gerespecteerd dient te worden. Kamerstukken II 1990/91, 21073, nr. 17.

¹²⁵ Wet van 27 februari 1997 op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie), Stb. 1997, 117, Kamerstukken 24646.

secundair. De universiteitsraad werd een orgaan van medezeggenschap, en was niet langer een orgaan van medebestuur. Ditzelfde gold voor de faculteitsraad.

Ook tussen de verschillende niveaus vonden verschuivingen van bevoegdheden plaats. De vakgroepen, onder de WUB gezien als het basisniveau, werden als autonome wettelijke eenheden geschrapt. De verantwoordelijkheden die de vakgroepen hadden ten aanzien van het onderwijs en onderzoek kwamen te liggen bij de opleiding en bij de faculteit, die verantwoordelijk wordt voor de coördinatie van het onderwijs en onderzoek.

Voor de verhouding tussen de verschillende universitaire bestuurslagen werd opnieuw inspiratie gezocht bij publiekrechtelijke verhoudingen: schorsing en vernietiging en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing zijn instrumenten die traditioneel behoren tot het domein van interbestuurlijke verhoudingen.¹²⁶ De faculteiten werden daarbij, analoog aan gemeenten, autonome bevoegdheden en bevoegdheden van medebewind toegekend. De autonome bevoegdheden waren 'eigen' bevoegdheden van de faculteit, waar de hogere bestuurslaag niet in mag treden dan bij uitzonderlijke situaties. Deze eigen bevoegdheden omvatten bij uitstek de vormgeving van onderwijs en onderzoek. Het college van bestuur kon in dat geval, analoog aan het rijk, in geval van strijd met het recht of het algemeen belang, besluiten schorsen en vernietigen. Het college van bestuur mocht hier geen richtlijnen over geven. Ik citeer de memorie van toelichting:

"Vooral met het oog op de academische vrijheid van onderwijs en onderzoek verdient de bevoegdheid van het college van bestuur tot het geven van richtlijnen enige nuancering. De faculteit heeft een eigen verantwoordelijkheid wat betreft de inhoud en de vormgeving van het onderwijs en het onderzoek. Met name door de autonomie ten aanzien van de inhoud kan de vrijheid van onderwijs en onderzoek tot zijn recht komen en wordt inhoud gegeven aan de opdracht van artikel 1.6 van de Whw, dat aan de instellingen de academische vrijheid in acht wordt genomen. Richtlijnen zijn hier niet aan de orde. Ook wat betreft de vormgeving van het onderwijs en het onderzoek ligt het zwaartepunt bij de faculteit. Hier moet de verantwoordelijkheid gezien worden in samenhang met de bevoegdheid die het wetsvoorstel toekent aan het college van bestuur om richtlijnen te geven aan de decaan wat betreft structurerende elementen van de faculteit."¹²⁷

Ten aanzien van bevoegdheden waarbij sprake is van medebewind kon het college van bestuur wel aanwijzingen geven. Het betreffen hier typisch de vraagstukken van beheer. Ik citeer opnieuw de memorie van toelichting:

"In de beheerssfeer is het vraagstuk of richtlijnen van het college van bestuur inbreuk maken op de academische vrijheid of de facultaire autonomie niet aan de orde. Bij het beheer is er immers steeds sprake van bevoegdheden, die afgeleid zijn van de algemene bevoegdheid van het college van bestuur. Het college van bestuur draagt voor het beheer de eindverantwoordelijkheid. De algemene bevoegdheid tot het beheer impliceert het geven van algemene richtlijnen als behorend tot de uitvoeringsinstrumenten waarover het college van bestuur als integraal beheerder van de universiteit dient te beschikken."¹²⁸

¹²⁶ Zie voor een toelichting op deze instrumenten in interbestuurlijke verhoudingen de memorie van toelichting bij de wet revitalisering generiek toezicht Kamerstukken II 2009/10, 32389, nr. 3, par. 2.

¹²⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24646, nr. 3, p. 16.

¹²⁸ Kamerstukken II 1995/96, 24646, nr. 3, p. 16.

De raad van toezicht was een nieuw element in de bestuurlijke context van de universiteit. In de toelichting wordt verwezen naar de praktijk bij academische ziekenhuizen, die ook een raad van toezicht kenden. De raad van toezicht kreeg een algemene toezichthoudende taak bij openbare universiteiten. De raad van toezicht was verantwoording verschuldigd aan de minister. De leden van de raad van toezicht werden benoemd, geschorst en ontslagen door de minister. De verruimde bevoegdheden van het college van bestuur werd aldus in evenwicht gehouden door medezeggenschapsbevoegdheden, een raad van toezicht, en de eigenstandige positie van de faculteit. De eigenstandige positie van de faculteit werd gezien als een belangrijke waarborg voor academische autonomie met de primaire bevoegdheid voor het realiseren van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

Aan het fundament van deze wijzigingen lag een perspectiefwisseling op de bestuurlijke verhoudingen aan de universiteit. Onder de WUB werd de universiteit 'bottom up' gedacht: het basisniveau van de universiteit als belangrijkste niveau aangemerkt. Bespreking van de bestuurlijke structuur begon met de positie van de vakgroep, die semi-autonome bevoegdheden had. Het middenniveau van de faculteit waren deels overlappende bevoegdheden neergelegd als bij de vakgroep. Op het hoogste niveau waren ook weer deels overlappende bevoegdheden neergelegd. Deze keuze leidde ertoe dat centrale aansturing van de universiteit afhankelijk was van de medewerking van alle bestuurlijke eenheden op elk niveau, waarbij bepaalde redelijk georganiseerde groepen de mogelijkheid hadden om maatregelen in het algemeen belang van de universiteit langdurig te traineren.

Onder de MUB werd de universiteit gedacht vanuit een autonome kern, het college van bestuur, dat een algehele verantwoordelijkheid voor de instelling draagt, vergelijkbaar met de verantwoordelijkheid die bestuurders van een privaatrechtelijke rechtspersoon dragen, met daarnaast een semiautonome kern, de faculteit, die eigen bevoegdheden had, en tot slot de semiautonome hoogleraar, die ook een eigen wettelijke verantwoordelijkheid had. In de literatuur wordt dit wel een 'driekringenleer' genoemd.¹²⁹ De drie kringen zijn:

1. *De instelling*, het centrale gezag, gerepresenteerd door het College van bestuur. Het College van bestuur is belast met het bestuur van de universiteit *in haar geheel* (artikel 9.2, eerste lid van de Whw). Zij heeft de bevoegdheid om (algemene) richtlijnen aan de faculteiten (decanen) uit te vaardigen (artikel 9.5 WHW). Hierbij moet zij echter de inhoudelijke autonomie van de faculteiten in acht nemen.
2. *De faculteiten*, de afdelingen en overige decentrale verbanden van docenten en onderzoekers. De decaan staat aan het hoofd van de faculteit (artikel 9.12, eerste lid van de Whw), tenzij aan de faculteit gekozen is voor een meerhoofdig bestuur (artikel 9.12, tweede lid van de Whw). De decaan is belast met het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en het onderzoek (9.14 van de Whw). Daarnaast heeft de decaan specifieke bevoegdheden zoals het vaststellen van het onderwijs- en examenregeling, (OER, artikel 9.15 van de Whw). Daarnaast heeft de decaan medebesturende bevoegdheden binnen de instelling.
3. *De individuele onderzoeker of docent*, of groep van onderzoekers of docenten. De positie van de hoogleraar kent de meeste waarborgen, hij is 'bij uitstek'

¹²⁹ Vermeulen en Huisman 2007, p. 55 en verder.

verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het hem toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs op dat gebied (artikel 9.19 lid 2 van de Whw), binnen de grenzen van het OER. De individuele docent-examinator kwam de exclusieve bevoegdheid toe om tentamens af te nemen (artikel 7.12 lid 3 (oud) van de Whw).¹³⁰ Dit komt ook tot uitdrukking in de administratieve en rechterlijke toetsing.¹³¹

Elk van deze sferen bevat wettelijk geattribueerde bevoegdheden, waarin de bovenliggende bestuurlijke laag niet zonder meer mag treden.¹³² Daarnaast hebben hoogleraren zitting in belangrijke colleges van gekozen vertegenwoordigers, en zijn zo vertegenwoordigd in de bestuurlijke structuur van de universiteit.

De reikwijdte van deze academische autonomie is ook in de rechtspraak aan de orde gekomen in het kader van de toepassing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).¹³³ De autonomie op het terrein van het invullen van onderwijs en onderzoek impliceert niet dat de faculteit ook op het terrein van de toepassing van de Wob niet onder verantwoordelijkheid van het College van Bestuur werkzaam zou zijn, en het College derhalve niet aanspreekbaar zou zijn op grond van de Wob. De autonomie heeft slechts betrekking op de academische taken van de faculteiten: het onderwijs en onderzoek.

Deze 'federale' structuur is een wezenlijk verschil tussen de universiteit en het overige hoger onderwijs. In het wetenschappelijk onderwijs zijn bevoegdheden bij wet geattribueerd aan de verschillende kringen in de universiteit. In het hoger beroepsonderwijs (HBO) zijn alle bestuursbevoegdheden in beginsel toebedeeld aan de centrale directie van het instellingsbestuur (artikel 10.2 van de Whw) en is er een mogelijkheid tot delegatie aan lagere organisatorische eenheden (artikelen 10.3, tweede lid en 10.3a van de Whw). Dit betekent dat het bestuur veel meer dan in de universiteit de eigen organisatie kan sturen. De wettelijke waarborg van de academische vrijheid in de bestuurlijke structuur ontbreekt in het hoger beroepsonderwijs. Er is in die zin binnen een HBO-instelling dus duidelijk minder sprake van professionele ruimte en zeggenschap van professionals.

Een belangrijke verandering op niveau van faculteitsbestuur was invoering van het eenhoofdige bestuur in de handen van de decaan, die verantwoording verschuldigd was aan het college van bestuur. In de memorie van toelichting werd deze keuze zeer beperkt toegelicht:

"Op het facultaire niveau wordt integraal management mogelijk gemaakt door bestuur en beheer in één hand te geven, de hand van de decaan, die optreedt als faculteitsbestuur. Een voordeel hiervan is dat de decaan individueel aanspreekbaar is."¹³⁴

Op zichzelf is deze redenering niet sluitend. Integraal management was ook mogelijk geweest als bestuur en beheer aan een samengesteld orgaan was toebedeeld. De interne

¹³⁰ In de Wet versterking besturing (stb. 2010, 119) is deze positie van de docent-examinator overigens gewijzigd door de versterking van de positie van de examencommissie. Hier ga ik in paragraaf 4.5 nog verder op in.

¹³¹ ABRvS 26 mei 2000, AB 2000, 365, als geciteerd in Vermeulen en Huisman 2007. Zie ook ABRvS 25 juli 2001, AB 2002, 347 en ABRvS 13 maart 2002, AB 2002, 348, beide m.nt. Vermeulen.

¹³² Vermeulen en Huisman 2007, p. 55.

¹³³ ABRvS 3 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4735, JB 2007/212, m.nt. Van Overkleeft-Verburg.

¹³⁴ Kamerstukken 24646, nr. 3, p. 10.

verdeling van taken in een dergelijk bestuur heeft immers geen gevolgen voor de externe verantwoordingsplicht aan het college van bestuur. Een collegiaal bestuur zou ook niet verhinderen dat de decaan, als voorzitter van dit orgaan extern aanspreekbaar zou zijn.

Over de gehele instelling werd medebestuur vervangen door medezeggenschap. Het verlies van medebestuurlijke bevoegdheden betekende een verzwakking van de positie van het personeel en van de studenten in het meebesturen van de instelling. Ten aanzien van het academisch personeel lagen de veranderingen vooral op het terrein van de bestuurlijke positie binnen de instelling. Op facultair niveau verloren de gezamenlijke academici de medebestuurlijke verantwoordelijkheden in de faculteitsraad, waar het wetenschappelijk personeel een meerderheid had. Voorts verloren ze invloed, doordat er niet langer sprake was van een collegiaal bestuur, waar zij onder de WUB deel aan hadden. De decaan kwam daarmee in een sterkere positie ten aanzien van zijn medeacademici. Daar komt nog bij dat de bestuurlijke taken van de faculteit ten aanzien van de coördinatie van onderwijs en onderzoek aan belang wonnen door het wegvallen van de wettelijke bevoegdheden van de vakgroep.

Op het niveau van de instelling is de invloed van de hoogleraar en van het overige wetenschappelijke personeel verminderd, door het wegvallen van medebestuurlijke bevoegdheden. Ook de inbedding van de rector magnificus binnen de academische gelederen is door het wegvallen van de wettelijke bepalingen inzake het college van decanen minder sterk. Een andere belangrijke verandering was het vervallen van de wettelijke positie van het college van decanen. Dit college was ingesteld als overlegorgaan voor alle decanen, onder voorzitterschap van de rector magnificus, en adviseerde het college van bestuur.

In het oorspronkelijke voorstel was het college van decanen vervangen door een college van hoogleraren in artikel 9.10. In de artikelsgewijze toelichting werd deze keuze nader onderbouwd. Vanwege de veranderingen in de functie van de decaan werd verwacht dat zijn werkzaamheden meer op het terrein van het organisatorische dan op het terrein van onderzoek en onderwijs zou komen te liggen. Voor deze organisatorische overleggen werd een wettelijke grondslag niet noodzakelijk geacht.

"Coördinatie en afstemming van deze werkzaamheden zijn evenwel zeer wel denkbaar zonder dat daartoe expliciete voorschriften van overheidswege worden gegeven. [...]Het komt de zuiverheid van verhoudingen ten goede indien, als gevolg van de positieverandering van de decanen, de typische academische functies die nu nog door het college van decanen worden uitgeoefend, toegekend worden aan een nieuw in te stellen college dat optreedt als college voor promoties." ¹³⁵

Het college van hoogleraren zou mede tot taak hebben de advisering van het college van bestuur inzake onderwijs en onderzoek. Kern van de redenering van de regering was dat de functie van de decaan zal ontwikkelen richting een sterker bestuurlijk karakter, waardoor de verbinding met de academische gemeenschap voor de decaan sterker op de achtergrond zal geraken. Vanuit dat oogpunt was er geen behoefte aan handhaving van de advisering van het college van decanen, omdat deze primair tot doel had representanten van de academische gemeenschap de gelegenheid te bieden hun visie op

¹³⁵ Kamerstukken II 24646, nr. 3, artikelsgewijze toelichting onder 9.10 Whw.

onderwijs en onderzoek in te brengen. Deze functie diende te worden uitgeoefend door hoogleraren in hun hoedanigheid van hoogleraar.¹³⁶

In de Tweede Kamer was er kritiek op het laten vervallen van het college van decanen. De PvdA-fractie pleitte in het verslag voor handhaving van het college van decanen. In reactie hierop handhaaft de regering de redenering die reeds in de memorie van toelichting werd gehanteerd.¹³⁷ Bij amendement nr. 72 van de leden Van Gelder, Jorritsma-van Oosten en J. M. de Vries is het college van hoogleraren echter vervangen door een college voor promoties. De adviserende en beleidsvoorbereidende taak werden geschrapt. In de toelichting stellen de leden:

"In de wet hoeft niet geregeld te worden hoe de beleidsvoorbereiding en de eventuele interne adviesstructuur gestalte kan krijgen. De beoogde adviesfunctie behoeft niet wettelijk geregeld te worden."¹³⁸ In de mondelinge behandeling worden woorden van een soortgelijke strekking gebruikt door het lid Jorritsma-van Oosten: "Naar onze opvatting zijn er voldoende mogelijkheden voor advies aan het college van bestuur over aangelegenheden op het gebied van onderwijs en onderzoek, ook door hoogleraren, bijvoorbeeld in de universiteitsraad en in de faculteitsraad, zonder dat daar in de wet een speciaal college voor wordt opgetuigd. Bovendien bestaat het gevaar van competentiestrijd, met de decaan, het faculteitsbestuur of het college van bestuur. Daarom wordt de taak van een college van hoogleraren wat ons betreft beperkt tot de taken van een college voor promoties."¹³⁹

Het ging de leden niet zozeer om het feit dat er advisering plaatsvond op het terrein van onderzoek en onderwijs, maar dat deze wettelijk is verankerd. Informele mogelijkheden tot advisering werden voldoende geacht.

In de Eerste Kamer was men niet onverdeeld gelukkig met deze aanpassing. Het Kamerlid Ginjaar (VVD) stond uitgebreid stil bij deze wijziging, en de gevolgen hiervan.

"Het voorstel van een college van hoogleraren met adviesbevoegdheid, onder voorzitterschap van de rector, waardoor de bestaande dichotomie gehandhaafd bleef, haalde de eindstreep niet. Een college voor de promoties kwam, terwijl er over de rector niets meer gezegd wordt, behalve dat zijn benoeming bij bestuursreglement wordt geregeld. Voorzitter! Wij kunnen ons hierover ernstig zorgen maken, want de rector mag toch niet slechts een naam zijn? Tenslotte is de rector – althans, zo zien wij het – de hoeder van de academia. Dit geheel leidt dan ook tot een vraag: hoe ziet de minister de positie van de rector en welke specifieke taken en verantwoordelijkheden heeft hij, binnen het kader dat de voorzitter van het college van bestuur de instelling in en buiten rechte vertegenwoordigt en tegen de achtergrond dat het college van bestuur bestuurlijk overleg voert met de decanen, individueel en collectief?"¹⁴⁰

De regering, bij monde van de minister, gaat niet expliciet op deze vraag in, maar stelt in antwoord slechts dat het mogelijk is dat universiteiten die reeds een college van

¹³⁶ Waarbij de regering overigens niet uitsluit dat er een personele unie is tussen de decaan, die nog steeds de hoedanigheid van hoogleraar dient te bezitten, en degene die in het college van hoogleraren zitting hebben.

¹³⁷ Kamerstukken II 24646, nr. 5

¹³⁸ Kamerstukken II 24646, nr. 72, ter vervanging van amendement nr. 40.

¹³⁹ Handelingen Tweede Kamer nr. 104-6894, 3 september 1996.

¹⁴⁰ Handelingen EK 18 februari 1997, 18-664.

hoogleraren hebben, kunnen verkiezen deze te behouden.¹⁴¹ Hiermee is de discussie afgesloten. Het gevolg is dat op het hoogste bestuurlijke niveau geen andere formele kanalen zijn van advisering vanuit de academie dan via de persoon van de rector-magnificus, die nog steeds de hoedanigheid dient te hebben van hoogleraar. Overigens zijn er ook universiteiten die het college van decanen en de adviserende taak van dit college nog steeds handhaven. De wettelijke garantie ontbreekt echter, en dit maakt de positie van dit college kwetsbaar in geval van conflict.

De MUB is mijns inziens het best te begrijpen als de bestuurlijke consequentie van de sturingsfilosofie, die al in 1985 werd ingezet in de HOAK-nota:¹⁴² de grotere externe verantwoordelijkheid van de instelling voor de eigen financiële situatie, maakte binnen de instelling een sterkere hiërarchische lijn in financiële zaken, met een integraal verantwoordelijk college van bestuur noodzakelijk. Het versterken van de positie van het college van bestuur bracht wel risico's met zich met ten aanzien van academische vrijheid. Een al te sturend college van bestuur in zaken van onderwijs en onderzoek zou op gespannen voet staan met het primaat van de academische gemeenschap hierin. Mede hierom werden de faculteit en de individuele hoogleraar nadrukkelijk als bestuurlijke tegenkrachten gepositioneerd.

3.8 Analyse en discussie

Wat heeft de historische zoektocht opgeleverd voor de beantwoording van de hoofdvraag? In deze paragraaf geef ik een analyse van elementen die bijdragen aan een omschrijving van academische vrijheid dat als beginsel dat aan de bestuursorganisatie mede ten grondslag ligt. Academische vrijheid als beginsel is als volgt te definiëren:

Academische vrijheid bestaat in de zeggenschap van de academicus, in samenspraak met medeacademici en binnen de grenzen van de wet over de wezenlijke elementen die betrekking hebben op het onderwijs en onderzoek.

Deze definitie bevat verschillende elementen, die ik hieronder kort zal toelichten.

Dragerschap

Allereerst dient te worden bepaald wie als academicus drager van het recht is. Hieronder valt allereerst iedereen die in dienst van de universiteit onderwijs verzorgt en onderzoek verricht. De wetenschappelijke staf heeft de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en samenhang van het onderzoeks- en onderwijsprogramma. Van oudsher neemt de hoogleraar hierbij een bijzondere positie in als hoogste in rang in het zelfstandig beoefenen van wetenschap. Uitgesloten is het niet-wetenschappelijke personeel van universiteiten. Aangenomen mag worden dat zij geen inhoudelijke bemoeienis hebben met het onderwijs en onderzoek aan de universiteit, en dus geen belang hebben om zeggenschap op dit punt uit te oefenen. Dit laat overigens onverlet dat zij uit hoofde van hun arbeidsrechtelijke relatie wél belang kunnen hebben bij (mede)zeggenschap over zaken die hen aangaan. Het zou echter onjuist zijn om dit als academische vrijheid te betitelen.

¹⁴¹ Handelingen EK 18 februari 1997, 18-693.

¹⁴² De nota Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit (kortweg HOAK), Kamerstukken II 19253, nrs. 1-2), betekende een wijziging van de sturingsfilosofie van de overheid, waarbij de nadruk kwam te liggen op het creëren van ruimte voor instellingen en verantwoording over gerealiseerde kwaliteit achteraf, in plaats van de tot dan toe gebruikelijke sturing op wettelijke voorschriften vooraf.

Waar voorheen het universitair personeel hoofdzakelijk bestond uit een overzichtelijke groep hoogleraren, is er vandaag de dag sprake van grote variëteit in personeel. Hiermee is ook het dragerschap van de docent/onderzoeker lastiger af te bakenen. De tijdelijk aangestelde tutor die is aangetrokken voor het begeleiden van werkgroepen in het eerste jaar van het bachelor-onderwijs heeft, naar men mag aannemen, betrekkelijk weinig zeggenschap over het te geven onderwijs. De betrokkenheid bij de ontwikkeling van het curriculum etc. zal doorgaans zeer beperkt zijn. Hun belangen en verantwoordelijkheden zijn, als tijdelijk betrokkenen ook anders dan voor de vaste wetenschappelijke staf. Hoewel zij als drager kunnen worden aangemerkt, is de mate van zeggenschap beperkt.

Ook voor studenten ligt het dragerschap genuanceerd. Onmiskenbaar kunnen zij op Nederlands grondgebied de vrijheid van meningsuiting uitoefenen, maar binnen de universiteit verschilt hun positie van die van docenten en zelfstandig onderzoekers. Studenten zijn geen zelfstandig beoefenaren van wetenschap. Inzake de inhoud van het onderwijs kunnen zij, zeker in de beginfase van de studie, beperkt deskundig worden geacht. Daarmee is hun verantwoordelijkheid ook beperkt tot hun eigen leerproces. Gedurende de studie kan hun kunde, en daarmee hun vrijheid en verantwoordelijkheid groeien. Zij blijven echter tot het eind van hun studie ten dele onder de verantwoordelijkheid van een docent werken. Wetenschappelijk onderzoek wordt in het algemeen slechts in de laatste fase van de studie, en onder supervisie van een begeleider uit de geledingen van het wetenschappelijk personeel beoefend.

Studenten hebben een belang om zeggenschap te hebben over zaken die betrekking hebben op academisch onderwijs, maar deze verschilt van de belangen van het wetenschappelijk personeel. De belangen van de studenten spitsen zich toe op de organisatorische kant van het onderwijs, zoals de studiekeuzevrijheid, studeerbaarheid, aanbod van vakken etc. Zij kunnen als drager worden aangemerkt, maar de aard en de mate van de zeggenschap verschilt dus van die van het wetenschappelijk personeel.

Zeggenschap

Ten tweede dient het element 'zeggenschap' nader te worden toegelicht. Bestuur is de meest vergaande vorm van zeggenschap. Naast bestuur zijn er minder vergaande vormen van zeggenschap, variërend van medebestuur tot een adviesrecht. Ook met de kwalificatie van 'bestuur' of 'medezeggenschap' is echter nog niet alles gezegd. Veel hangt af van de wijze waarop zeggenschap is georganiseerd, en het object van besluitvorming. Dit laatste kan variëren van betrokkenheid van allen bij alle besluitvorming, tot aan betrokkenheid van enkele vertegenwoordigers bij onderdelen van besluitvorming. Vrijheid van wetenschap als collectief uit te oefenen recht dient steeds 'gelokaliseerd' te worden. Het is zaak steeds te specificeren op welk niveau welke bevoegdheden zijn neergelegd, door wie deze kunnen worden uitgeoefend en op welke wijze academici hierbij betrokken zijn. Historisch gezien is hierin sprake van een voortgaande ontwikkeling.

In de klassieke universiteit was deze zeggenschap heel zichtbaar, maar ook heel zichtbaar begrensd in de dualistische structuur van de universiteit: de academische senaat oefende zelfbestuur uit, binnen de grenzen van de wet en binnen de financiële kaders die door de Kroon en het college van curatoren werden gesteld. In de huidige universiteit is deze dualiteit verlaten en is er sprake van integrale verantwoordelijkheid voor het bestuur van de universiteit bij het college van bestuur. De zeggenschap van academici komt hierbij onder andere tot uitdrukking in de federale structuur van de

universiteit, waarbij de faculteit en de individuele hoogleraar een eigen sfeer hebben waarbinnen hogere bestuurslagen niet mogen treden. Het college van bestuur is in beginsel niet bevoegd tot het geven van richtlijnen voor het organiseren van onderwijs en onderzoek, omdat het daarmee treedt in de bevoegdheden van de faculteit. Daarnaast is er sprake van vertegenwoordiging van academici in de verschillende bestuurslagen van de universiteit, via de rector magnificus in het college van bestuur en de decaan in het faculteitsbestuur. Ook kunnen academici vertegenwoordigd worden in medezeggenschapsorganen.

Relatieve autonomie

Ten derde wordt academische vrijheid uitgeoefend in samenspraak met medeacademici. De autonomie van de individuele academische professional is daarmee altijd 'relatief'. Wetenschappelijk onderwijs en onderzoek zijn en dienen te zijn ingebed in collectieve verbanden. Vrijheid van wetenschap zou onwerkbaar zijn wanneer het verwordt tot een vrijbrief voor de eenling die zich tegen elke vorm van bemoeienis met zijn werkzaamheden keert. In de praktijk zijn in het academische leven zeer veel verschillende collectieve verbanden aan te wijzen, van redacties van een tijdschrift tot aan besturen van faculteiten.

In sommige gevallen kan er spanning optreden tussen een collectief verband en het individu. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan besluiten van een vakgroep of onderzoeksgroep die gevolgen kunnen hebben voor het onderwijs en onderzoek van een individuele academicus. Zo geldt voor academisch onderwijs in een bepaald vak dat dit ingebed moet zijn in een opleiding. Voor veel onderzoek geldt dat dit binnen de kaders van een onderzoeksprogramma moet vallen. Dit kan beperkingen opleveren voor de vrije keuze van het individu om bijvoorbeeld het onderwerp van het onderwijs te bepalen. In de informele sfeer kan men denken aan het afwijzen van een artikel van een academicus door een tijdschriftredactie, die bestaat uit medeacademici. De organisatie van wetenschap vergt soms besluitvorming die niet volledig kan worden gebaseerd op unanimitieit. Autonomie van wetenschap, of zelfbestuur van wetenschap kan juist ook tot uitdrukking komen door deze collectieve besluitvorming. Het is van belang om hierin scherp te onderscheiden wat de aard van de beperking van de handelingsvrijheid is. Beperkingen die voortvloeien uit collectieve besluitvorming van academici kunnen een beperking zijn voor de handelingsvrijheid van het individu. Dit zijn echter, in de terminologie van Berlin, zowel beperkingen van academische vrijheid van het individu, opgevat als negatieve vrijheid, als uitdrukking van academische vrijheid van collectieve verbanden van academici, wanneer deze wordt opgevat als positieve vrijheid.

Een eenduidige norm voor het bepalen van de grenzen van collectieve besluitvorming tegenover individuele vrijheid is niet te geven. Dit zal steeds binnen de verschillende verbanden in de universiteit moeten worden afgewogen.

Binnen wettelijke kaders

Als vierde element kan worden onderscheiden dat academische vrijheid niet onbeperkt kan zijn, maar binnen de grenzen van de wet dient te blijven. Dit betekent onder andere dat specifieke vormen van onderzoek gebonden kunnen zijn aan specifieke regels zonder dat academische vrijheid hiermee onaanvaardbaar wordt doorkruist. Dit geldt bijvoorbeeld voor onderzoek waarbij dieren, mensen, menselijk weefsel of persoonsinformatie betrokken is. Ook wettelijke vereisten die in zijn algemeenheid

betrekking hebben op het hoger onderwijs, zoals vereisten van kwaliteit van het onderwijs en vereisten van behoorlijk bestuur van de universiteit, dienen in acht genomen te worden. Deze eisen kunnen de handelingsvrijheid van de individuele academicus beperken, maar gelden niet als een ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van wetenschap omdat er zwaarwegende andere maatschappelijke belangen deze beperking rechtvaardigen.¹⁴³

Betrekking hebbend op het onderwijs en onderzoek

Ten vijfde moet het gaan om wezenlijke elementen van onderzoek en onderwijs. Dit is wellicht het lastigste element van de definitie, omdat een sluitende afbakening hiervoor niet te geven is. Hieronder vallen allereerst die elementen, die van oudsher behoorden aan de universitaire gemeenschap: het ius examinandi en het ius promovendi. Het ius examinandi is het recht om een student te examineren. Examineren is het geven van een eindoordeel over het kennen en kunnen van een student. Het ius promovendi is het recht tot het verlenen van de graad van doctor als een proeve van bekwaamheid voor het doen van zelfstandig onderzoek (artikel 7.19 van de Whw). Doorgaans is deze proeve van bekwaamheid een proefschrift. Deze bevoegdheid komt toe aan het college voor promoties, dat op grond van artikel 9.10 van de Whw dient te bestaan uit hoogleraren.¹⁴⁴ De uitwerking vindt plaats in het promotiereglement van de instelling. Analooq aan andere gilden bezat de universiteit van oudsher deze specifieke rechten ten aanzien van de opleiding en toelating van leden. Een belangrijk argument hiervoor is dat wetenschappers als geen ander deskundig kunnen worden geacht om het kennen en kunnen van studenten op hun vakgebied te toetsen.

Alle zaken die de inhoud van het onderwijs betreffen vallen onder de reikwijdte van academische vrijheid. Het gaat hier voor wat bij uitstek om de inhoud van het lesprogramma en de inhoud van colleges. Voor wat betreft het onderzoek gaat het bij uitstek om inhoudelijke keuzes die worden gemaakt bij het doen van onderzoek: de keuze voor het onderzoeksobject, de methode, het verzamelen van gegevens, het analyseren van gegevens en het baseren van conclusies op deze analyse. Ook hiervoor geldt dat academici hier bij uitstek over expertise beschikken. Het gaat hierbij niet alleen om het eigen onderwijs en onderzoek, maar ook over de grotere verbanden waarbinnen dit onderwijs en onderzoek plaatsvindt, bijvoorbeeld de opleiding of het onderzoeksprogramma.

Hiervan kunnen worden onderscheiden bijvoorbeeld vormvoorschriften die bij het onderwijs in acht dienen te worden genomen, en de inhoud niet raken. Men kan hierbij denken aan een verplichting tot het beschikbaar stellen van de verplichte literatuur of het onderverdelen van het curriculum in studiepunten, of de verplichting om een aantal tentamens per jaar te verzorgen voor een bepaald vak. Dit zijn zaken die randvoorwaardelijk zijn voor het onderwijs, maar niet direct de inhoud raken.

Vorm en inhoud zijn daarbij overigens niet altijd scherp af te bakenen. In sommige gevallen zal het vereiste omtrent de vorm, bijvoorbeeld een maximale studielast voor

¹⁴³ Deze afweging wordt, afhankelijk van het vakgebied, soms door ethische commissies gemaakt, zoals de medisch ethische toetscommissies. Deze commissies blijven hier verder buiten beschouwing.

¹⁴⁴ Terzijde zij opgemerkt dat er een langlopende discussie gaande is over het verruimen van het ius promovendi tot andere wetenschappelijk medewerkers. Zie bijvoorbeeld een opiniestuk uit 2011 van een drietal universitair docenten, <http://www.dejongeakademie.nl/nl/nieuws/bezwaren-rondom-het-ius-promovendi-promotierecht>. Overigens zijn alle drie de auteurs inmiddels hoogleraar en bezitten dus in die hoedanigheid het ius promovendi. Zie meer recent <http://www.voxweb.nl/alleen-prof-mag-promotie-doen/>.

een vak, door kunnen werken in de inhoud van een vak. Desalniettemin kan een dergelijk onderscheid mijns inziens van waarde zijn in het beoordelen van de aanvaardbaarheid van deze voorschriften.

Zeggenschap over onderwijs en onderzoek kan niet zonder meer gelijkgesteld worden met zeggenschap over alle zaken die de universiteit aangaan. Velerlei zaken die geen betrekking hebben op het primaire proces, datgene dat traditioneel onder beheersbevoegdheden wordt verstaan, valt niet onder de reikwijdte van academische vrijheid. Ook hierbij geldt dat de grens tussen beheer en bestuur in sommige gevallen niet scherp is af te bakenen. Veel zaken die op het eerste gezicht betrekking hebben op beheer, zoals de gebouwen van de universiteit, kunnen gevolgen hebben voor het primaire proces. Omgekeerd kunnen zaken die op het eerste gezicht betrekking hebben op het onderwijs en onderzoek ook gevolgen hebben voor het beheer van de instelling. Men denke hierbij aan de begroting van een instelling, waarbij beheersmatige en wetenschappelijke prioriteiten elkaar raken, en kunnen strijden.

Hoewel deze definitie van academische vrijheid is ontwikkeld aan de hand van de historische ontwikkeling van het bestuur van de universiteit, heeft deze, zoals hieronder nog aan de orde zal komen, een bredere betekenis in het onderwijs- en onderzoeksbeleid.

3.9 Nieuwe discussie over de bestuurlijke inrichting

Na de invoering van de MUB is het eigenlijk een aantal jaren relatief rustig geweest met betrekking tot de bestuurlijke vormgeving van de universiteit. Hoewel er wel de nodige kritische literatuur verscheen over de 'bestuurdersuniversiteit' en de 'managerialisering' van de universiteit, zijn wezenlijke wetswijzigingen op dit punt nog niet gerealiseerd.¹⁴⁵ Lang leek het er dus op dat de status quo een rustig bezit was.

Bestuurscrises

De afgelopen jaren hebben zich bij twee universiteiten, de VU in 2012/2013 en de UvA in 2015, echter bestuurscrises voorgedaan, waarbij juist de wijzigingen die onder de MUB zijn ingezet onderwerp van het maatschappelijk debat zijn geworden. Daarnaast zijn er meerdere actiegroepen actief die (onder andere) beogen de bestuurlijke verhoudingen binnen de universiteit te wijzigen. Het gaat hier om zeer diverse lokale en landelijke initiatieven, zoals Platform Hervorming Nederlandse Universiteiten, Science in transition,¹⁴⁶ lokale afdelingen van de Nieuwe Universiteit,¹⁴⁷ en lokale netwerkorganisaties van universitair personeel. Het doen van een empirisch onderzoek naar de oorzaken van deze crises past niet binnen het bestek van dit onderzoek, maar op basis van berichtgeving in de landelijke kranten, universitaire media en algemeen toegankelijke internetbronnen van enkele actiegroepen zijn de hoofdlijnen te reconstrueren.

Aan de VU wordt in juni 2012 een 'open platform' opgericht door en voor VU-medewerkers onder de naam 'Verontruste VU'ers'. Ze zeggen over zichzelf: "Verontruste VU'ers is een open platform dat bestaat uit wetenschappelijke en ondersteunende personeelsleden aan de Vrije Universiteit Amsterdam die ongerust zijn over de gevolgen

¹⁴⁵ Er zijn verschillende voorbeelden van kritische literatuur, bijvoorbeeld Lorenz 2008, Boomkens 2008 en recenter Halfmann en Radder 2013.

¹⁴⁶ <http://www.scienceintransition.nl>.

¹⁴⁷ <http://newuni.nl>.

van de bezuinigingen aan de universiteit. We zijn bezorgd over de transformatie van de universiteit naar een commerciële instelling. We zijn bezorgd over de 300-400 personeelsleden onder ons die hun baan gaan verliezen. We zijn bezorgd dat de bezuiniging van 33 miljoen euro, die niet verantwoord wordt door financiële noodzakelijkheid, de kwaliteit van onderwijs en onderzoek aan de universiteit ernstig zal schaden. We zijn bezorgd omdat de universiteit wordt bestuurd door managers met torenhoge salarissen die niets te maken hebben met wetenschappelijk onderzoek of academisch onderwijs. We zijn niet alleen bezorgd, we zijn ook vastberaden. We zijn vastberaden om de strijd aan te gaan voor kwaliteit van onderwijs en onderzoek aan deze universiteit. We zijn vastberaden om de universiteit weer in handen te krijgen van diegenen die onderzoek verrichten en onderwijs geven en diegenen die hen ondersteunen."¹⁴⁸

De missie is verwoord in het manifest 'Dekolonisatie van de VU'.¹⁴⁹ In de kern is het manifest een aanklacht tegen het 'kolonisatieproces waarin de wetenschappelijke cultuur wordt geïnfiltreerd door de cijfermatige rationaliteit van de managementcultuur'. De kerntaken van de universiteit, onderwijs en onderzoek, en de mensen die het moeten uitvoeren worden ondergeschikt gemaakt aan economische doelen. De directe aanleiding hiervoor is het plan van het College van Bestuur om 33 miljoen te bezuinigen en 450 arbeidsplaatsen op te heffen. Deze ontwikkelingen hebben ook gevolgen voor het vertrouwen in het bestuur van de universiteit:

"De gehele gang van zaken heeft het collectieve vertrouwen in dit management tot een dieptepunt doen dalen. Er wordt niet meer geluisterd en er is geen blijk van invloed van onderaf. Wij vragen ons af met welk recht het bestuur deze lijn inzet bij een publieke instelling. De hierboven geschetste gang van zaken roept vragen op omtrent de legitimiteit van het huidige College van Bestuur. Om deze trend te keren is het in onze visie noodzakelijk om te komen tot een nieuwe bestuurscultuur. Een universiteit moet zeker bijdragen aan de ontwikkeling van kennis om maatschappelijke problemen mee helpen op te lossen, maar dit betekent niet dat ze primair door economische motieven moet worden gedreven en bestuurd."

De spreekwoordelijke bom barst daadwerkelijk eind maart 2013, wanneer het college van decanen uitspreekt geen vertrouwen meer te hebben in het college van bestuur.¹⁵⁰ De aanleiding hiervoor is dat uit een proefaccreditatie bleek dat de VU op dat moment geen voldoende zou halen voor de zogenaamde instellingstoets.¹⁵¹ Als gevolg van het opgezegde vertrouwen stapte de rector magnificus van de VU, Lex Bouter, op.

Bij de Universiteit van Amsterdam (UvA) ontstaat enkele jaren later een crisis, waarvan de gevolgen op het moment van schrijven nog onzeker zijn. Op 13 februari 2015 begon met een aantal studenten, losjes verenigd onder 'De Nieuwe Universiteit' de bezetting van het Bungehuis, een van de gebouwen van de UvA. De Nieuwe Universiteit eist onder andere democratisering en decentralisering van het universitaire bestuur, financiering op grond van kwaliteit, niet op grond van kwantiteit (inputfinanciering in plaats van outputfinanciering), stoppen van het rendementsdenken, het stopzetten van de

¹⁴⁸ <https://verontrust.wordpress.com/about/>.

¹⁴⁹ <https://verontrust.wordpress.com/2012/06/11/manifest/>.

¹⁵⁰ <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/03/28/bestuurlijke-crisis-bij-de-vrije-universiteit/>.

¹⁵¹ Zie ook http://issuu.com/advalvas/docs/advalvas_60_12/1, p. 27 en 28.

hervormingen van de faculteit Geesteswetenschappen (profiel 2016) en meer vaste contracten voor docenten en onderzoekers.¹⁵²

Na een bezetting van elf dagen, mislukte onderhandelingen tussen de bezetters en het college van bestuur en een kort geding, wordt het pand op 24 februari ontruimd.¹⁵³ De daarop volgende protestmars op 25 februari 2015 eindigt echter in een nieuwe bezetting, ditmaal van het Maagdenhuis.¹⁵⁴ Deze bezetting eindigt, opnieuw na onderhandelingen en een kort geding, in een ontruiming op 11 april.¹⁵⁵ De ontruiming beëindigt weliswaar voorsnog de bezetting van gebouwen, maar het vertrouwen tussen studenten en docenten enerzijds en het college van bestuur anderzijds is ernstig geschaad.¹⁵⁶ De voorzitter van het college van bestuur, Louise Gunning besluit hierop eigener beweging op te stappen.¹⁵⁷ De bestuurscrisis aan de UvA wordt opgepikt door de landelijke politiek. De Tweede Kamerfractie van de Socialistische Partij heeft, mede naar aanleiding van de bezettingen aan de UvA een nota ontwikkeld met "voorstellen die afrekenen met het top-down bestuur en het doorgeslagen rendementsdenken".¹⁵⁸ Hieronder zijn voorstellen voor een door de studenten en docenten direct gekozen universitair bestuur. Over deze nota is inmiddels een debat geweest en mede in reactie op dit debat heeft de regering een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over verschillende bestuursmodellen in het buitenland in vergelijking met Nederland.¹⁵⁹ Het is op dit moment lastig te zeggen in welke richting de discussie over het bestuur van de universiteiten zich zal gaan ontwikkelen. Ik wil hier echter wel een aanzet voor verdere maatschappelijke discussie doen, mede tegen de achtergrond van de hierboven geschetste historische ontwikkeling.

Spanningen tussen academici en 'externe invloeden' zijn geenszins nieuw. In elke periode van de universiteit waren deze in meer of mindere mate aanwezig. In die zin is er ook altijd sprake van een zekere strijd voor de eigen ruimte van de academicus. Deze strijd beweegt met de bestuurlijke ontwikkeling van de universiteit mee. Waar in de 'negentiende-eeuwse' universiteit de strijd zich richtte tegen de invloed van het ministerie over het beheer, werd deze, naarmate de universiteit bestuurlijk verzelfstandigde en integrale verantwoordelijkheid voor het beheer droeg, verinnerlijkt en richt deze zich meer tegen het interne beheer binnen de instelling. De kritiek op 'managerialisering' van de universiteit en de kritiek op het functioneren van het professioneel bestuur van de universiteit, is hier mijns inziens een uitdrukking van. Het is opvallend dat in beide bestuurlijke crises met name de voorzitter van het college van bestuur bij het personeel onder druk kwam te staan, terwijl de oorzaken vaak op het bestuursterrein van de rector magnificus lagen. Ten dele is het dus onvermijdelijk dat er spanningen zijn en zullen zijn tussen de verschillende belangen aan de universiteit. Dit wil evenwel niet zeggen dat de gevoelens van onvrede hiermee niet zouden nopen tot actie.

<http://www.foliaweb.nl/wp-content/uploads/2015/02/Eisen-van-de-Nieuwe-Universiteit.pdf>, zie ook <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/02/23/bunghuis-bezetters-niet-akkoord-met-voorstel-universiteit/> en de aldaar te vinden verklaring naar aanleiding van de onderhandelingen tussen het college van bestuur en de bezetters van het Bungehuis.

¹⁵³ <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3949115/2015/04/11/Studentenbezetting-Maagdenhuis-ten-einde.dhtml>.

¹⁵⁴ <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/02/25/studentenmars-voor-meer-inspraak-op-universiteit-trekt-duizend-man/>.

¹⁵⁵ <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/11/ontruiming-maagdenhuis-is-begonnen/>.

¹⁵⁶ <http://www.nrc.nl/opinie/2015/04/13/had-gewoon-even-gewacht-zeggen-uva-hoogleraren-en-docenten/>.

¹⁵⁷ <http://www.uva.nl/nieuws-agenda/nieuws/uva-nieuws/content/nieuwsberichten/2015/04/voorzitter-college-van-bestuur-universiteit-van-amsterdam-biedt-ontslag-aan.html>.

¹⁵⁸ https://www.sp.nl/sites/default/files/nieuweuniversiteit_def.pdf.

¹⁵⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34326, nr. 6.

Een vergaande democratisering van de universiteit staat mijns inziens echter op gespannen voet met het doelkarakter van de universiteit. De universiteit wordt goeddeels uit de publieke middelen gefinancierd ter vervulling van een maatschappelijke taak. Uiteindelijk is dat wat binnen de universiteit gebeurt niet ter vrije beschikking aan allen die aan de universiteit in willekeurig welke hoedanigheid verbonden zijn. De universiteit oefent bovendien, anders dan lokale, provinciale en landelijke overheden, maar in zeer beperkte mate publiek gezag uit. In de historische analyse is zichtbaar dat veel vitale taken van de universiteit, zowel rondom onderwijs en examinering als rondom de beheersmatige bevoegdheden, onder de WUB goeddeels buiten de democratisering werden gehouden.

Het is ook de vraag of een 'herdemocratisering' zou bijdragen aan een sterkere legitimiteit van besluitvorming. In beide crises waren bezuinigingen die van overheidswege werden afgedwongen en potentieel grote personele gevolgen hadden, een belangrijke katalysator. Ongeacht hoe de universiteit bestuurlijk georganiseerd zou zijn, zou het realiseren van deze bezuinigingen leiden tot grote controverses binnen de instelling. Een risico, dat zich ook bij de studentenbeweging aan de UvA openbaarde, is dat de discussie alleen wordt gevoerd met de bestuurders van de universiteit, terwijl de oorzaken van de onvrede zeker ook liggen in beleid van de overheid.

Wet versterking bestuurskracht

Gedurende de afrondende fase van dit onderzoek is door de minister van OCW een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen (Wet versterking besturing).¹⁶⁰ Ik kan hier in dit verband slechts onvolledig op ingaan, al was het maar omdat het wetsvoorstel zich nog midden in de parlementaire behandeling bevindt.

Hoewel de oorspronkelijke aanleiding van het wetsvoorstel gelegen was in enkele financiële bestuurscrises in het onderwijs, is het voorstel in de parlementaire behandeling wel getrokken in de discussie over herdemocratisering van het hoger onderwijs. In dit wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat de benoeming van bestuursleden geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. Voorts wordt een adviesbevoegdheid toegekend aan de universiteitsraad voor benoemingen en ontslagen van bestuurders en over de benoemingsprofielen. De invloed van docenten en studenten op benoemingen van bestuurders wordt aldus via de medezeggenschapsorganen versterkt.

In de parlementaire behandeling worden van verschillende zijden amendementen ingediend om deze invloed nog verder te versterken. De leden Mohandis en Van Meenen stellen in het hoger onderwijs een sollicitatiecommissie voor met daarin een vertegenwoordiging van studenten en docenten die een bindende voordracht doet (Kamerstuk 34251, nr. 20). De leden Grashoff en Jasper van Dijk stellen voor de medezeggenschap in alle sectoren instemmingsrecht te geven op de benoeming van bestuurders (Kamerstuk 34251, nr. 24). Het lid Jasper van Dijk stelt voor om bestuurders in het hoger onderwijs door de onderwijsgemeenschap te verkiezen (Kamerstuk 34 251, nr. 11). Daarnaast stellen de leden Rog en Bruins voor dat in het hoger onderwijs een vertegenwoordiging van de personeelsgeleding zitting neemt in de sollicitatiecommissie die een niet-bindende voordracht doet (Kamerstuk 34251, nr. 38).

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34251, nrs. 1-3.

De minister van OCW reageert op deze amendementen bij brief van 28 januari 2016 (Kamerstukken II 34251, nr. 44) en ontraadt alle amendementen, behoudens een combinatie van amendement nr. 20 en nr. 38. Dat zou betekenen dat ten minste een student én een personeelslid uit de medezeggenschap deel uitmaken van een selectiecommissie (of benoemingsadviescommissie of sollicitatiecommissie) die een niet-bindende voordracht doet. Het personeelslid hoeft overigens geen docent te zijn. Een recht dat verder zou gaan dan een adviesrecht zou volgens de minister tot gevolg hebben dat de interne toezichthouder zijn verantwoordelijkheid voor het bestuur niet waar kan maken. Nadien worden nog tientallen (veelal gewijzigde) amendementen ingediend. Het voorstel wordt hiermee niet overzichtelijker en het risico op strijdige amendementen neemt hierdoor toe. De minister heeft hierom aan de Tweede Kamer verzocht om een tweede lezing op het wetsvoorstel toe te passen (Kamerstuk 34251, nr. 88). Het wetsvoorstel is inmiddels aanvaard in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer heeft op 30 maart een voorlopig verslag uitgebracht.

Hoe is dit wetsvoorstel te beoordelen in het licht van academische vrijheid als beginsel van zeggenschap? Het geven van een eindoordeel in een debat dat nog volop gaande is, is lastig. Enkele zaken wil ik echter niet onbenoemd laten.

Op zichzelf is er niets op tegen om de medezeggenschapsorganen te betrekken bij de benoeming van leden van het college van bestuur. Dit kan het draagvlak voor de leden van het college van bestuur vergroten. In de huidige parlementaire discussie ontbreekt mijns inziens een heldere visie over waarop zeggenschap gericht zou moeten zijn. In de discussie over instemmings- dan wel adviesrechten voor de medezeggenschapsorganen wordt door de indieners van de verschillende amendementen niet veel moeite genomen om te rechtvaardigen waartoe zeggenschap toegekend zou moeten worden. Het lijkt wellicht aantrekkelijk om medezeggenschapsorganen zo ruim mogelijke bevoegdheden toe te kennen bij bestuursbenoemingen, maar het risico op patstellingen bij benoemingsprocedures neemt hierdoor sterk toe. Er zou hierom geen sprake van doorslaggevende invloed moeten zijn.

Dit zou ook op gespannen voet staan met het doelkarakter van de universiteit. Het bestuur over de universiteit is niet ter vrije bepaling aan allen die, willekeurig in welke hoedanigheid, betrokken zijn bij de universiteit en vertegenwoordigd worden in de medezeggenschapsraad (of -raden). In dat licht onderschrijf ik het ontraden van amendementen die strekken tot verdergaande zeggenschap dan een adviesrecht door de minister. Een alternatief voor een benoemingsrecht voor ieder lid van het college van bestuur zou mogelijk gevonden kunnen worden in het creëren van een benoemingsrecht voor de rector magnificus en een adviesrecht bij de overige leden.

Een tweede vraag is of het wetsvoorstel echt zal leiden tot grotere zeggenschap van academici over wezenlijke zaken van onderwijs en onderzoek. Hiervoor is het wetsvoorstel mijns inziens te veel louter gericht op de top van de universiteit. Het bestuur aan de top van de universiteit staat ver af van de onderwijs- en onderzoekspraktijk van alledag. De wijziging van de positie van de opleidingscommissie is een uitzondering op deze gerichtheid op de top van de universiteit, maar het is nog onduidelijk hoe groot de betekenis hiervan zal zijn.

De moeilijkheid bij het ingediende wetsvoorstel is dat het voorstel is ingediend met het oog op een aantal incidenten in de financieel-bestuurlijke sfeer, maar gedurende de

behandeling in het teken is komen te staan van een veel bredere discussie over zeggenschap binnen de onderwijsinstellingen. Het voorstel ontbeert nu een duidelijke richting. Het is, gegeven de hoeveelheid amendementen en de politieke verdeeldheid over de richting van het wetsvoorstel, in het geheel niet zeker of dit wetsvoorstel het benodigde draagvlak zal krijgen bij de regering en het parlement, maar ook bij de instellingen. Het laatste woord is hier dus nog niet over gezegd.

3.10 Conclusie

Academische vrijheid als beginsel is in zijn algemeenheid te definiëren als de zeggenschap van de academicus, uitgeoefend in gezamenlijkheid met collega's en binnen de grenzen van de wettelijke verantwoordelijkheden over wezenlijke elementen van onderwijs en onderzoek.

In historische analyse is zichtbaar hoe in verschillende historische periodes de zeggenschap van de academische gemeenschap over onderwijs en onderzoek anders is georganiseerd. In de klassieke universiteit gold een strikte scheiding tussen beheer en bestuur, waarbij het beheer in handen lag van de overheid en het bestuur werd uitgeoefend door de senaat en de faculteiten. In de hoglerarenuniversiteit bleef dit model overeind, maar werd de hoogleraar nadrukkelijker gepositioneerd als leidinggevende binnen de universiteit. Onder de democratische universiteit emancipeerde het overige personeel van de universiteit en werd zeggenschap uitgeoefend via gekozen raden en door bevoegdheden zo veel mogelijk op een laag niveau te beleggen. In de bestuurdersuniversiteit werden bevoegdheden onder de noemer van 'integraal management' meer hiërarchisch belegd, op het hoogste niveau bij het college van bestuur en binnen de faculteit bij het faculteitsbestuur. Er bleef echter sprake van eigen sferen waarbinnen zeggenschap en invloed op het bestuur van de universiteit mogelijk was (en nog steeds is). In de hedendaagse universiteit is een belangrijke waarborg voor academische vrijheid gelegen in de decentrale bestuursstructuur. Hierbinnen heeft de faculteit eigen bevoegdheden voor de organisatie van het onderwijs en onderzoek, waar het college van bestuur niet in mag treden. Ook de hoogleraar heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, waar de faculteit niet in mag treden.

Wie van academische vrijheid ook binnen de instelling een sterk afweerrecht verlangt, waarmee men invloed op de eigen werkzaamheden kan weren, overvraagt academische vrijheid. Dit zou mijns inziens ook niet wenselijk zijn: evenzeer als beperkte zeggenschap over de eigen werkzaamheden afbreuk doet aan de bereidheid tot het nemen van verantwoordelijkheid, kan een te grote onafhankelijkheid leiden tot onproductieve eigengereidheid, onverantwoordelijk gedrag en het negeren van belangen van anderen.

Het is wellicht verleidelijk om, met een romantische bril, de voordelen van het verleden uit te vergroten en de nadelen te veronachtzamen. Dit doet geen recht aan het verleden, noch aan het heden. Spanningen tussen de academische professional en 'externe' krachten zijn inherent aan het universitaire leven. Waar academici hun pijlen eerder richtten op het rijk en op de curatoren als verantwoordelijken voor beheersmatige besluiten, richten zij deze nu intern op het college van bestuur, dat de verantwoordelijkheid voor het beheer draagt. De recente oproepen om de universiteit 'te heroveren' op het management dienen mijns inziens mede in dit licht te worden gezien. Dit wil overigens niet zeggen dat de huidige bestuurlijke verhoudingen zaligmakend zijn.

Na enkele jaren van betrekkelijke rust over de bestuurlijke vormgeving van de universiteit staat deze weer opnieuw ter discussie. Het is daarbij mijns inziens van belang om niet alleen naar de bestuurlijke structuur te kijken. Hoewel de kritiek van de actievoerders bij de UvA, en ook bij de VU, zich met name richtte op het college van bestuur, zijn de wijzigingen die aanleiding vormden voor het protest niet alleen te herleiden tot het beleid van het college, maar ook het resultaat van keuzes in financiering van onderwijs en onderzoek op rijksniveau. Een vergaande herdemocratisering van de universiteit staat op gespannen voet met het doelkarakter van de universiteit.

Het wetsvoorstel versterking bestuurskracht geeft aan het medezeggenschapsorgaan of de medezeggenschap verschillende adviesrechten inzake de benoeming van leden van het college van bestuur, waaronder het recht om te adviseren over benoemingsprofielen en over de benoeming en het ontslag van bestuurders. Hoewel deze adviesrechten zinvol kunnen zijn voor het vergroten van het draagvlak voor het college van bestuur binnen de instelling, zijn ze voor academische vrijheid van geringe betekenis. Hiervoor zijn ze te zeer gericht op het hoogste bestuursniveau.

Het wetsvoorstel is inmiddels aangenomen door de Eerste Kamer en zal op 1 januari 2017 en 1 september 2017 in werking treden.

4. Sturing van wetenschappelijk onderwijs in relatie tot academische vrijheid

4.1 Inleiding

Plaats van dit hoofdstuk binnen het onderzoek

In de voorgaande hoofdstukken is een definitie van academische vrijheid ontwikkeld als waaier van verschillende elementen. In hoofdstuk 2 stond academische vrijheid als grondrecht centraal. De harde kern hiervan wordt gevormd door de vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd onder artikel 10 van het EVRM, academische vrijheid als neergelegd in het Handvest van de Grondrechten van de EU en het auteursrecht. In hoofdstuk 3 stond de positie van de academicus in de bestuurlijke verhoudingen binnen de universiteit centraal. Academische vrijheid heb ik gedefinieerd als een beginsel van zeggenschap van de academicus, in samenspraak met medeacademici en binnen de grenzen van de wet over de wezenlijke elementen die betrekking hebben op het onderwijs en onderzoek. In dit hoofdstuk staat de organisatie van wetenschappelijk onderwijs en de wijze waarop academische vrijheid hierin een rol speelt centraal. In het navolgende hoofdstuk komt de organisatie van wetenschappelijk onderzoek aan de orde.

Een eerste probleemschets

Het uitgangspunt van zeggenschap van academicus over wetenschappelijk onderwijs is niet absoluut. Allereerst zijn er concrete andere belanghebbenden betrokken bij het onderwijs, zoals studenten en beroepsgroepen waarvoor verschillende studies opleiden. Daarnaast wordt het wetenschappelijk onderwijs voor een belangrijk deel gefinancierd vanuit de publieke middelen. Hiermee is reeds ingrijpen vanuit de overheid aanwezig. Er is daarmee geen principiële tegenstelling tussen academische vrijheid en sturing vanuit de overheid: sturing vanuit de overheid in de vorm van financiering is een belangrijke randvoorwaarde voor realisatie van academische vrijheid in het wetenschappelijk onderwijs. De overheid heeft echter ook verwachtingen over de besteding van deze middelen. De rechtmatigheid en de doelmatigheid van de besteding van deze middelen moet verantwoord worden. De overheid stuurt hierom via verschillende instrumenten het wetenschappelijk onderwijs dat aan de instellingen wordt verzorgd. Bij verschillende vormen van sturing vanuit de overheid zijn er wel kritische geluiden in (overigens zeer uiteenlopende) literatuur dat er sprake is van spanning tussen deze sturing en academische vrijheid. In hoeverre leiden bijvoorbeeld externe kwaliteitseisen aan wetenschappelijk onderwijs tot een inbreuk op academische vrijheid?

Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit hoofdstuk is: op welke wijze vindt sturing van wetenschappelijk onderwijs plaats en hoe verhoudt deze sturing zich tot academische vrijheid?

Beperkingen en opbouw van dit hoofdstuk

Alvorens deze vraag te kunnen beantwoorden is het van belang om te inventariseren wat in dit verband te verstaan is onder sturing en op welke wijze sturing plaatsvindt vanuit de overheid. Sturing is te definiëren als een relatie tussen een actor en reactor waarbij de actor het handelen van de reactor beïnvloed of probeert te beïnvloeden. Binnen de context van dit onderzoek ga ik uit van de overheid als belangrijkste actor, en de

instellingen als belangrijkste reactoren. Ik ben me er van bewust dat het begrip 'sturing' geen heel precies af te bakenen betekenis heeft, maar een complex begrip is.

Onder dit begrip zijn heel verschillende sturingsmechanismes te scharen, waaronder wetgeving, financiering en bestuurlijke interventies. Daarnaast is er in de relatie tussen overheid en instellingen geen sprake van eenrichtingsverkeer. De overheid wordt evenzeer beïnvloed door het handelen van universiteiten als dat universiteiten door het handelen van de overheid worden geraakt. Voor zover de overheid academische vrijheid nastreeft als doel is er geen sprake van een tegenstelling tussen overheidssturing en academische vrijheid.

Ook het begrip 'overheid' is enigszins diffuus. De overheid heeft vele verschillende gedaanten, het kan gaan om de overheid als wetgever, de overheid als uitvoerende macht, of om overheidsorganen die in een bepaalde mate van zelfstandigheid hun uitvoerende taak uitoefenen. Voor mijn onderzoek is hierom noodzakelijk om een scherpere (enigszins pragmatische) afbakening van het begrip sturing te geven. In dit hoofdstuk concentreer ik me op drie terreinen waarop sturing plaatsvindt die mogelijk kan interfereren met academische vrijheid: de bekostiging, kwaliteitszorg en accreditatie en de rol van de examencommissie.

Alvorens op deze specifieke onderwerpen in te gaan, zal ik een algemene schets geven van het grondwettelijk kader waarbinnen bekostiging en kwaliteitseisen vormgegeven moeten worden en de verdeling van wettelijke verantwoordelijkheden binnen het wetenschappelijk onderwijs, in paragraaf 4.2.

Bekostiging is een van de krachtigste sturingsinstrumenten, omdat instellingen voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van financiering vanuit de overheid. In het kader van bekostiging speelt academische vrijheid met name in relatie tot bekostigingsprikkels: in hoeverre werken prikkels in het bekostigingsstelsel door in de handelingsvrijheid van academici en zetten daarmee academische vrijheid onder druk? Deze vraag staat in paragraaf 4.3 centraal.

Het waarborgen van kwalitatief goed onderwijs is een van de kerndoelen van de overheid in onderwijsbeleid. Maar wat is eigenlijk kwaliteit in de context van wetenschappelijk onderwijs? En wie bepaalt wat kwalitatief aan de maat is? Uitgangspunt van academische vrijheid is dat de wetenschappelijke gemeenschap (peers) zelf een belangrijke stem heeft in het beoordelen van onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd is dit niet de enige opvatting van kwaliteit die telt. Systemen van interne kwaliteitszorg en externe accreditatie dienen om kwaliteit meer objectief te waarborgen. Of en in welke zin is kwaliteitsborging van wetenschappelijk onderzoek een beperking voor academische vrijheid? Deze vraag staat in paragraaf 4.4 centraal.

In de wetshistorische analyse kwam het ius examinandi, het recht om het kennen en kunnen van de student te beoordelen, als een van de belangrijke gewoonterechten van de academische gemeenschap naar voren. Mede naar aanleiding van maatschappelijke onrust over het eindniveau van studenten na afronding van de opleiding heeft de wetgever enkele maatregelen genomen met het oog op het versterken van de positie van de examencommissie. Hoe deze maatregelen zich verhouden met academische vrijheid staat centraal in paragraaf 4.5.

Het hoofdstuk eindigt met een conclusie in paragraaf 4.6.

4.2 Schets van het grondwettelijk kader en het wettelijk kader inzake het realiseren van wetenschappelijk onderwijs

In deze paragraaf ga ik in op verdeling van verantwoordelijkheden voor de deugdelijkheid van het onderwijs zoals deze in artikel 23 van de Grondwet is vastgelegd en op de verschillende actoren, die mede verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van wetenschappelijk onderwijs.

4.2.1 Grondwettelijk kader inzake deugdelijkheidseisen en toezicht

Voor een algemene schets van de betekenis van artikel 23 Grondwet voor het hoger onderwijs zij verwezen naar paragraaf 1.4. In deze paragraaf staan met name de artikelleden die betrekking hebben op deugdelijkheidseisen, toezicht en bekostiging centraal.

Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid (artikel 23, tweede lid Gw). Toezicht van de overheid kan betrekking hebben op de naleving van wet- en regelgeving, financiële rechtmatigheid en continuïteit, maar ook op de kwaliteit van het onderwijs. Het toezicht in het hoger onderwijs wordt uitgevoerd door de Onderwijsinspectie voor zover het betreft de naleving van wet- en regelgeving, financiële rechtmatigheid en continuïteit en de NVAO, voor zover het betreft de kwaliteit van het onderwijs.

Kwaliteitseisen die door de overheid aan hoger onderwijs worden gesteld zijn grondwettelijk te duiden als deugdelijkheidseisen, die functioneren als regels voor het openbaar hoger onderwijs en bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder hoger onderwijs. Het vijfde lid luidt dat de eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

Het recht op bekostiging kan dus aan voorwaarden worden verbonden, die verband houden met de deugdelijkheid, de kwaliteit van het onderwijs. Een belangrijke vraag is: wie mag deze voorwaarden stellen en welke inhoud mogen deze voorwaarden hebben? Artikel 23, vijfde lid stelt op dit punt dat de eisen 'bij wet' moeten worden geregeld. In wat ik zal noemen de 'klassieke' uitleg van artikel 23 Grondwet met betrekking tot deugdelijkheidseisen kan een onderscheid worden gemaakt tussen deugdelijkheidseisen en 'overige kwaliteitseisen'.¹⁶¹

In de klassieke uitleg dienen deugdelijkheidseisen op hoofdlijnen formeel 'bij wet' te worden gesteld. Horizontale delegatie van regelgevende bevoegdheden, delegatie naar lagere regelgevers op centraal niveau, bijvoorbeeld de Kroon of de Minister, is toegestaan voor de nadere invulling van deze deugdelijkheidseisen. Verticale delegatie van regelgevende bevoegdheden, naar bijvoorbeeld gemeentelijke overheden is daarentegen niet toegestaan. De ratio hierachter is bescherming van de onderwijsvrijheid van de instellingen tegen uitholling door vergaande beperking van deze vrijheid met te zeer ingevulde kwaliteitseisen waar de instelling zich niet aan kan onttrekken en het waarborgen van betrokkenheid van de wetgever bij deze vrijheidsinperking. Ook het delegeren van regelgevende bevoegdheden aan ZBO's of de Onderwijsinspectie kan in het licht van deze ratio bekritiseerd worden.

¹⁶¹ Deze klassieke lezing is gebaseerd op Vermeulen 2003 en Mentink 2012.

Deugdelijkheidseisen dienen materieel minimale normen te zijn. Overige kwaliteitseisen omvatten eisen die verder gaan dan de minimale kwaliteit, deze kunnen niet gesanctioneerd worden met een bekostigingssanctie. In het bijzonder dient bij het stellen van deugdelijkheidseisen de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting in acht te worden genomen. Ook hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat een deugdelijkheidseis van de overheid een beperking van een vrijheidsrecht inhoudt. Hierbij is terughoudendheid geboden om te voorkomen dat deze vrijheid wordt uitgehold.¹⁶²

Interpretaties van de formele wetgever kunnen vanwege het toetsingsverbod niet meer worden aangevochten in rechte, omdat de rechter niet toetst aan de Grondwet. Het aannemen van wetgeving die tegen deze klassieke uitleg ingaat kan hiermee worden beschouwd als een verwerping van deze lezing, althans in ieder geval een relevante rechtsontwikkeling die deze lezing op achterstand stelt. Bij het aannemen van de Wet tot invoering van accreditatie in het hoger onderwijs heeft de Staten-Generaal niet voor deze klassieke uitleg gekozen, maar heeft delegatie van regelgevende bevoegdheid toegelaten aan de toezichthoudende organen, respectievelijk de Onderwijsinspectie en de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), een ZBO.¹⁶³ De NVAO is bevoegd om het accreditatiekader vast te stellen en uit te werken, zij het dat de Minister hiervoor een goedkeuringsrecht heeft.

Op grond hiervan kan worden aangenomen dat de Staten-Generaal deze klassieke uitleg heeft verlaten en zou kunnen worden gesteld dat artikel 23 Grondwet wel delegatie van regelgevende bevoegdheden inzake het stellen van deugdelijkheidseisen aan ZBO's toestaat en dat deze eisen verder kunnen gaan dan minimale eisen. Tegelijkertijd zij hierbij aangetekend dat de achterliggende ratio van het delegatieverbod en een zo minimaal mogelijke invulling van deugdelijkheidseisen nog wel steeds actueel is. De onderwijsvrijheid zou een lege huls worden wanneer er onbeperkt kwaliteitseisen kunnen worden gesteld. Het risico op vergaande kwaliteitseisen zonder al te sterke democratische legitimatie neemt toe naarmate deze bevoegdheid verder gedelegeerd wordt.

De formele wetgever heeft hiermee een zeer ruime bevoegdheid tot het vaststellen van kwaliteitsnormen, die wordt afgegrensd door de grenzen van artikel 23 Grondwet en, in de praktijk zeker niet onbelangrijk, de praktische mogelijkheden om normen te stellen op het niveau van formele wet. Horizontale delegatie van regelgevende bevoegdheden aan de NVAO en inhoudelijke normstelling die verdergaat dan minimale normen inzake deugdelijkheidseisen wordt door de Staten-Generaal geaccepteerd, maar de opvattingen in de literatuur blijven hier wel kritisch over.¹⁶⁴

4.2.2 Wettelijk kader inzake de realisatie van wetenschappelijk onderwijs

De wetgever heeft op grond van artikel 23 van de Grondwet de verantwoordelijkheid voor het stellen van deugdelijkheidseisen, die gelden als bekostigingsvoorwaarden. Voor het hoger onderwijs is de Whw de belangrijkste formele wet, waarin de hoofdlijnen voor

¹⁶² Overigens verschillen op dit punt de meningen in de literatuur: Mentink stelt voorop dat de Grondwetgever een open opdracht aan de wetgever heeft gegeven om deugdelijkheidseisen te stellen. Wel heeft de wetgever hier de 'bewijslast' voor het aantonen van nut en noodzaak van de deugdelijkheidseis. Vermeulen stelt voorop dat er bij het stellen van deugdelijkheidseisen sprake is van een inbreuk op een vrijheidsrecht, waarmee terughoudendheid geboden is. In de praktijk werken deze visies overigens vrijwel hetzelfde uit, omdat de wetgever zelf gaat over de interpretatie van de aanvaardbaarheid van de inhoud van de deugdelijkheidseis.

¹⁶³ Wet van 6 juni 2002, Stb. 2002, 302.

¹⁶⁴ Kwikkers 2012a, Kwikkers 2012b, Kwikkers 2012c, Laemers 2012, Zoontjens 2014.

bekostiging en de relevante verantwoordelijkheden met betrekking tot het wetenschappelijk onderwijs zijn neergelegd.

De wettelijke grondslag voor bekostiging van instellingen van wetenschappelijk onderwijs is neergelegd in artikel 1.9, eerste lid, van de Whw. De universiteiten hebben recht op bekostiging ten behoeve van het verzorgen van onderwijs en ten behoeve van het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, de zogenaamde rijksbijdrage. Het derde lid bevat de voorwaarden voor bekostiging. Op grond van artikel 2.5 van de Whw wordt de rijksbijdrage berekend op basis van een algemene berekeningswijze. Artikel 2.6, eerste lid, van de Whw is een delegatiegrondslag voor het vaststellen van de algemene berekeningswijze bij Algemene maatregel van bestuur (Amvb) en bevat enkele normen voor de nadere vormgeving van de algemene berekeningswijze: de algemene berekeningswijze bevat voor alle instellingen of voor groepen van instellingen gelijkelijk geldende maatstaven. Deze maatstaven hebben betrekking op de aard en omvang van de werkzaamheden en op de uitvoering daarvan. De onderliggende Amvb en lagere regelgeving komt hieronder nog aan de orde.

De minister van OCW

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft een stelselverantwoordelijkheid. De minister van OCW komt hiertoe verschillende bevoegdheden toe, van regelgevende bevoegdheid inzake ministeriële regelingen, tot bevoegdheden in het kader van (financieel) toezicht. Niet onbelangrijk hierbij is dat de minister de ontvanger is van vrijwel alle belangwekkende financiële en beleidsmatige stukken die de instellingen tot stand brengen. De minister van OCW ziet onder andere toe op de uitvoering van de kwaliteitszorg (artikel 1.18, tweede lid van de Whw). Sinds 1 januari 2014 heeft de minister ook een aanwijzingsbevoegdheid in het hoger onderwijs. De minister kan aanwijzingen geven aan de raad van toezicht of aan een of meer bestuurders indien er sprake is van onder andere ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 1.18 van de Whw, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van wetenschappelijk onderwijs in gevaar komt (artikel 9.9a van de Whw).

De instellingsbesturen

De instellingen van hoger onderwijs hebben de verantwoordelijkheid voor 'kwaliteitszorg'. Kwaliteitszorg is het geheel van activiteiten die gericht zijn op de bewaking, handhaving en verbetering van de kwaliteit.¹⁶⁵ Kwaliteitszorg geldt als bekostigingsvoorwaarde en als voorwaarde voor graadverlening (artikel 1.9, derde lid, onder a, Whw). Binnen de instelling is deze verantwoordelijkheid belegd bij het instellingsbestuur (artikel 1.18 Whw). Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling. De beoordeling bij instellingen voor hoger onderwijs geschiedt mede aan de hand van het oordeel van studenten over de kwaliteit van het onderwijs van de instelling. Een belangrijk element van de verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg is het zorg dragen voor accreditatie van de aan de instelling verbonden opleidingen en eventueel het verkrijgen van een instellingstoets. Daarnaast wordt door het bestuur het instellingsplan

¹⁶⁵ Onderwijsraad 2015, p. 16, ontleend aan Algemene Rekenkamer & Rekenhof, 2008,33.

opgesteld. Het instellingsplan bevat onder andere voornemens in verband met de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs en het verbeteren van de inrichting van de opleidingen aan de instelling (artikel 2.2 Whw). De Raad van Toezicht houdt op grond van artikel 9.8, eerste lid onder h, van de Whw toezicht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg door het bestuur.

De faculteitsbesturen

In het universitair onderwijs wordt de verantwoordelijkheid voor onderwijs tevens wettelijk geattribueerd aan de faculteit (artikel 9.12, eerste lid Whw). De decaan is binnen de faculteit de eerst aangewezen voor de 'inrichting van de faculteit voor onderwijs en wetenschapsbeoefening' (artikel 9.14, eerste lid). Belangrijk in dit verband is voorts dat de decaan de bevoegdheid heeft tot het opstellen van de onderwijs en examenregeling (OER) voor de faculteit (artikel 9.15 Whw). Dit is de belangrijkste interne regeling voor het verzorgen van onderwijs en bevat onder andere de inhoud van de opleidingen en de examens. Ook is de decaan bevoegd tot het instellen van examencommissies.

De opleidingsbesturen en -commissies

Bestuurlijke eenheden binnen de faculteit, zoals 'de opleiding' of 'subfaculteit' kennen geen wettelijke status, maar het valt binnen de bevoegdheden van de decaan om deze op te richten of niet. Overigens zijn er wel wettelijke bepalingen in de Whw opgenomen met betrekking tot het opleidingsbestuur (9.17 van de Whw) en opleidingscommissies (9.18 van de Whw). Ook schrijft de Whw voor dat het onderwijs in de vorm van een opleiding wordt aangeboden (7.3 van de Whw), een "samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken".

Van de opleidingscommissies zal, wanneer het wetsvoorstel versterking bestuurskracht (Kamerstukken II, 34251) wordt aanvaard en in werking zal treden, de wettelijke taken worden uitgebreid. Zij krijgt tot taak het adviseren over het bevorderen en waarborgen van de kwaliteit van de opleiding. De bevoegdheden worden uitgebreid met onder andere een instemmingsrecht (in plaats van een adviesrecht) over de onderwijs- en examenregeling en een adviesrecht over de benoeming van de decaan.

De hoogleraren en het overige wetenschappelijk personeel

De hoogleraar is bij uitstek verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het hem of haar toegewezen wetenschapsgebied en voor de inhoud van het te geven onderwijs op dat gebied, onverminderd de bevoegdheden van het opleidingsbestuur (9.19 van de Whw). De hoogleraar is doorgaans belast, in samenspraak met het opleidingsbestuur, met de concrete taak van het onderwijs geven, inclusief alle aspecten die hierbij komen kijken, zoals de selectie van de relevante literatuur, het voorbereiden en geven van de lessen, het tentamineren van de student, binnen de grenzen van de bevoegdheden van de examencommissie.

Het overige wetenschappelijk personeel aan de universiteit kent niet een gelijke zelfstandige wettelijke positie als de hoogleraar, maar kan wel aanspraak maken op academische vrijheid en een zekere ongeschreven pedagogisch-organisatorische

autonomie.¹⁶⁶ Deze autonomie dient te worden vormgegeven binnen de bandbreedte van een professionele standaard en met inachtneming van de bevoegdheden van andere organen, zoals het opleidingsbestuur. Doorgaans is het wetenschappelijk personeel tevens examinerator. De examinerator neemt het tentamen af en stelt de uitslag vast (artikel 7.12c van de Whw).

De examencommissies

Op grond van artikel 7.12 van de Whw heeft iedere opleiding of groep van opleidingen een examencommissie. De examencommissie heeft een aantal specifieke taken met betrekking tot de examinering (art. 7.12 en 7.12b van de Whw). Hieronder vallen onder andere het borgen van de kwaliteit van de tentamens en examens (7.12b, eerste lid, onder a van de Whw) en het vaststellen van richtlijnen en aanwijzingen binnen het kader van de onderwijs- en examenregeling om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen (7.12b, eerste lid, onder b van de Whw).

Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissie voldoende wordt gewaarborgd (7.10a, tweede lid van de Whw). Het is in het wetenschappelijk onderwijs evenwel de decaan die de examencommissie instelt en de leden benoemt (art. 9.15, eerste lid, onderdeel e van de Whw).¹⁶⁷

Artikel 7.12c van de Whw bevat regels over de aanwijzingen van examinatoren. Deze worden door de examencommissie aangewezen. De examinatoren zijn gehouden de examencommissie alle gevraagde inlichtingen te verstrekken. De belangrijkste nadere regelgeving over examinering wordt gesteld door iedere faculteit afzonderlijk in een zogenaamd onderwijs- en examenregelingen (OER) en in een examenreglement.

De NVAO en de visitatiepanels

De externe kwaliteitszorg is vormgegeven in het accreditatiestelsel. Accreditatie is het sluitstuk op kwaliteitszorg, het is een positief rechtsoordeel over de kwaliteit van het onderwijs in een opleiding door de NVAO. Het definitieve oordeel van de NVAO volgt op een zelfevaluatie van de opleiding en geschiedt op basis van een rapport van een visitatiepanel, bestaande uit onafhankelijke en deskundige academici, die de zelfevaluatie beoordelen. Er kunnen verschillende toetsen worden verricht: 'reguliere' opleidingsaccreditatie, toetsen van een nieuwe opleiding en het verlenen van de instellingstoets kwaliteitszorg, waarna met een beperkte toets op het niveau van de opleiding kan worden volstaan. De uiteindelijke accreditatie of de weigering daarvan is een besluit in de zin van de Awb. Aan accreditatie zijn verschillende rechten verbonden,

¹⁶⁶ Onderwijsraad 2007, p. 25 e.v.

¹⁶⁷ In het wetenschappelijk onderwijs is het faculteitsbestuur verantwoordelijk voor instelling van de examencommissie, in het hoger beroepsonderwijs ligt deze bevoegdheid bij het college van bestuur (zie ook Louw, 2011, p. 413). De terminologie van de Whw is op dit punt verwarrend, omdat artikel 7.12a de bevoegdheid tot het instellen van een examencommissie en benoeming van de leden zonder clausulering opdraagt aan het college van bestuur. Artikel 9.15 kent evenwel de taak van de instelling en benoeming van de leden toe aan de decaan. Tot slot zou zelfs betoogd kunnen worden dat de examencommissies reeds bij wet worden ingesteld op grond van artikel 7.12, dat stelt dat elke opleiding (of groep van opleidingen) een examencommissie heeft. Interessante vraag is wie verantwoordelijkheid draagt voor de overige taken, bijvoorbeeld het zorg dragen voor het onafhankelijk en deskundig functioneren van de examencommissies. Deze bevoegdheid is niet expliciet opgenomen in artikel 9.15, maar is naar zijn aard nauw verbonden met het benoemingsrecht.

het recht op bekostiging, het recht op verlening van graden en het recht op studiefinanciering voor de studenten die aan de opleiding ingeschreven zijn.

De Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs heeft in het wetenschappelijk onderwijs, anders dan in het primair en voortgezet onderwijs, slechts zijdelings een rol met betrekking tot onderwijskwaliteit. De Inspectie onderzoekt de naleving van wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid bij de instellingen voor hoger onderwijs (artikel 12a, eerste lid WOT). Dit is traditioneel een taak van de inspectie in het hoger onderwijs, die nauwelijks gerelateerd is aan toezicht op kwaliteit van onderwijs.¹⁶⁸ Daarnaast heeft de Inspectie sinds 1 januari 2014 een rol in het beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie (artikel 12a, tweede lid jo 3, tweede lid, onderdeel c) en de mogelijkheid om in incidentele gevallen onderzoek verrichten op aanwijzing van de Minister dan wel uit eigen beweging onder door Onze Minister te stellen voorwaarden (artikel 12a, derde lid). Dit is slechts mogelijk bij 'signalen van buitenaf die mogelijk kunnen leiden tot gevolgen op stelselniveau'. De toezichtkaders voor het toezicht op hoger onderwijs zijn in september 2014 vastgesteld.¹⁶⁹ De rol van de inspectie zal hier verder buiten beschouwing blijven.

Samenvattend hebben verschillende actoren een rol in het realiseren van wetenschappelijk onderwijs. In de onderstaande tabel is dit schematisch weergegeven.

Actor	Rol in het realiseren van wetenschappelijk onderwijs
Formele wetgever	Stelt deugdelijkheidseisen en bekostigingskaders vast.
De minister van OCW	Algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het stelsel, onder andere toezicht op de uitvoering van kwaliteitszorg, aanwijzingsbevoegdheid.
Het bestuur van de instelling	Verantwoordelijk voor interne kwaliteitszorg, aanvragen accreditatie voor de opleidingen dan wel instellingsaudit.
Raad van Toezicht	Toezicht op het college van bestuur inzake kwaliteitszorg.
Faculteitsbestuur	Algemene verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het onderwijs de

¹⁶⁸ Zie voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen NVAO en onderwijsinspectie het samenwerkingsprotocol: <https://www.nvao.net/system/files/pdf/Samenwerkingsprotocol%20NVAO-Inspectie%202014.pdf>.

¹⁶⁹ <http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2014/toezichtkader-hoger-onderwijs-2014.pdf>.

	opleidingen, opstellen OER, instellen van de examencommissie en benoeming van de leden (in het wetenschappelijk onderwijs).
Opleidingsbestuur	Specifieke verantwoordelijkheid voor het lesprogramma binnen de opleiding. Inhoudelijk verantwoordelijk voor de zelfevaluatie van de opleiding.
Opleidingscommissie	Uitbrengen van advies over de onderwijs- en examenregeling, beoordelen van de wijze van uitvoering en advies uitbrengen aan het bestuur van de opleiding over alle aangelegenheden betreffende het onderwijs.
Examencommissie	Verantwoordelijkheid voor het borgen van de kwaliteit van de examens, het opstellen van richtlijnen en aanwijzingen om de uitslag van tentamens en examens te beoordelen en vast te stellen en het aanwijzen van examinatoren.
Hoogleraar en overige docenten	Verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het onderwijs op het eigen vakgebied, doorgaans aangewezen examinator.
Visitatiepanel	Verantwoordelijk voor het beoordelen van de zelfevaluatie van de opleiding, het verrichten van een locatiebezoek en het opstellen van een visitatierapport.
NVAO	Verlenen van accreditatie voor een bestaande opleiding of een nieuwe opleiding en het verlenen van de instellingstoets kwaliteitszorg.
Inspectie van het Onderwijs	Toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid bij de instellingen voor hoger onderwijs; toezicht, beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, met inbegrip van het stelsel van accreditatie; onderzoeken van incidenten.

De individuele academicus heeft dus, direct of indirect, te maken met een veelheid aan andere actoren die medeverantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van wetenschappelijk onderwijs. Voor een deel gaat het hier om organisatieonderdelen die

'dicht bij' de academicus staan, bijvoorbeeld de opleiding en de faculteit, gremia waarin de academicus laagdrempelig bestuurlijk kan participeren. Voor een deel gaat dit echter ook om actoren die verder van de academicus af staan. Dit kan leiden tot spanningen tussen de professionele ruimte van de academicus en andere actoren: wie gaat uiteindelijk over het onderwijs? In het onderstaande ga ik in op enkele concrete voorbeelden van spanningen tussen de verantwoordelijkheden van de academicus en andere actoren.

4.3 Sturing via bekostiging van wetenschappelijk onderwijs

Bekostiging is de bijdrage van de overheid aan instellingen ten behoeve van het verzorgen van onderwijs en het doen van onderzoek.¹⁷⁰ Bekostiging speelt primair in de verhouding tussen de instellingen en de overheid, het ministerie van OCW. De verhouding tussen instellingen en ministerie kan echter wel doorwerken in de interne verhoudingen in de instelling. De bijdrage die door de instellingen wordt ontvangen, zal immers ook binnen de instelling weer verdeeld moeten worden tussen de verschillende faculteiten en andere eenheden. De bijdrage van de overheid bevat prikkels, die het gedrag van instellingen sturen. Deze prikkels kunnen ook doorwerken binnen de instelling. De instelling of faculteit kunnen ook zelf prikkels toevoegen. In de literatuur worden soms kritische vragen gesteld bij de bekostiging op basis van diploma's en studentenaantallen, omdat deze een ondermijnend effect hebben op academische vrijheid. Alvorens in de discussie te bezien hoe sturing in de bekostiging zich verhoudt tot academische vrijheid ga ik in op de algemene bekostigingssystematiek en prestatiebekostiging in het hoger onderwijs.

4.3.1 De algemene bekostigingssystematiek

De inkomsten van universiteiten bestaan voor een belangrijk deel uit een bijdrage uit de algemene middelen van het Rijk. Deze middelen ontvangt de instelling als lump sum, dat wil zeggen dat de besteding van de middelen niet gebonden is aan specifieke doelen. De grondslag voor toekenning van de middelen is dan ook niet bepalend voor de besteding. Er is dan ook geen strikte scheiding van onderwijs- en onderzoeksmiddelen. De wijze waarop de algemene middelen verdeeld worden over de verschillende instellingen wordt met enige regelmaat gewijzigd.¹⁷¹

De minister van OCW stelt jaarlijks, in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van de begroting van het ministerie van OCW, de omvang vast van de landelijk beschikbare rijksbijdrage voor de instellingen die onderwijs verzorgen of onderzoek verrichten (artikel 2.5, derde lid van de Whw, artikel 4.1 Uitvoeringsbesluit Whw). De omvang van de middelen wordt hiermee, onafhankelijk van de parameters voor verdeling van de middelen, elk jaar in de rijksbegroting bepaald. De totale omvang van de eerste geldstroom is dus ook onafhankelijk van bijvoorbeeld de totale studentenaantallen aan instellingen voor hoger onderwijs.

¹⁷⁰ In deze bijdrage spreek ik over bekostiging. In de literatuur en in de praktijk is een langlopende discussie gaande over de vraag of het (grond)wettelijke begrip 'bekostiging' gelijk te stellen is met het begrip 'subsidie' in de Awb. Dit is onder andere van belang vanwege de toepasbaarheid van titel 4.2 van de Awb, in het bijzonder de mogelijkheden voor intrekking of wijziging ten nadele. Voor het onderwerp van dit onderzoek is dit verder niet relevant. Zie voor deze problematiek uitgebreider: De Boer, Michiels, Den Ouden en Zoontjens 2013, p. 41 e.v.

¹⁷¹ Zie voor een historische schets van de verschillende bekostigingsmodellen tot 2003: Jongbloed en Salerno 2003. Zie ook Van Holsteijn e.a. 2000, p. 206 e.v. Kwikkers gaat zeer uitgebreid in op de bekostigingssystematiek en dilemma's inzake prikkels in de bekostiging (Kwikkers 2011). In onderstaande bespreking concentreer ik me op de hoofdlijnen van de bekostigingssystematiek. De factor tijd (meetmoment en overgangsrecht), voor de uiteindelijke vaststelling van de bekostiging van groot belang, laat ik hier buiten beschouwing.

Op grond van artikel 2.6 van de Whw wordt de algemene berekeningswijze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Deze is vastgesteld in het Uitvoeringsbesluit Whw en nader uitgewerkt in de Regeling financiën hoger onderwijs (hierna: Regeling financiën). De bekostiging van universiteiten bestaat uit een onderzoeksdeel en een onderwijsdeel (artikel 4.1 Uitvoeringsbesluit Whw). In het onderstaande ga ik in op het onderwijsdeel. In het navolgende hoofdstuk 5 ga ik op het onderzoeksdeel in. Het onderwijsdeel bestaat in hoofdlijnen uit:

- Een bedrag voor het aantal bekostigde inschrijvingen voor die opleiding (4.10, eerste lid, onderdeel a van het Uitvoeringsbesluit Whw);
- Een bedrag voor het aantal bekostigde graden dat in die opleiding is verleend (4.10, eerste lid, onderdeel b van het Uitvoeringsbesluit Whw; en
- Een voor de instelling specifieke onderwijsopslag vanwege kwaliteit, kwetsbare opleidingen of bijzondere voorzieningen (artikel 4.11, eerste lid van het Uitvoeringsbesluit Whw).

Een in het basisregister onderwijs geregistreerde inschrijving voor een opleiding van eerste inschrijving van een student voor een bacheloropleiding geldt als een bekostigde inschrijving op de peildatum, indien het totaal aantal eerder bekostigde inschrijvingen voor bacheloropleidingen kleiner is dan de wettelijke studielast van de desbetreffende opleiding, gedeeld door 60 (artikel 4.8 van het Uitvoeringsbesluit Whw). Simpel gezegd telt een student voor bekostiging slechts mee gedurende de nominale studieduur. Zowel de bachelor- als de mastergraad gelden als een bekostigde graad. Tussen opleidingen wordt een onderscheid gemaakt tussen hoog, midden en laag bekostigingsniveau (artikel 4.10, tweede lid van het Uitvoeringsbesluit Whw, artikel 2 van de Regeling financiën). In Bijlage I bij het Uitvoeringsbesluit Whw wordt voor elke opleiding het bekostigingsniveau bepaald.

In de nota van toelichting bij de wijziging van het bekostigingsbesluit is de gekozen systematiek verder toegelicht (Stb. 2010, nr. 314). Bij de bekostiging wordt uitgegaan van bekostiging voor nominale studieduur. Dat betekent dat een inschrijving van een student slechts meetelt gedurende het aantal jaren waarin de studie kan worden afgerond. Momenteel wordt blijkens de genoemde toelichting 60% van het onderwijsdeel beschikbaar voor het hoger onderwijs verdeeld wordt op basis van het aantal ingeschreven studenten en 20% op basis van het aantal bachelor- en mastergraden. 20% wordt verdeeld op basis van de onderwijsopslag-percentages. De eerste twee zijn variabele indicatoren, het laatste wordt geregeld in een meerjarenplanning. De hoogte van de onderwijsopslag is bepaald in Bijlage I bij artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van de Regeling financiën hoger onderwijs.

4.3.2 Prestatiebekostiging en sturing op kwaliteit

Naast de bovenstaande algemene bekostiging is er sinds kort sprake van prestatiebekostiging voor een deel van het onderwijsbudget. De invoering van prestatiebekostiging heeft een lange voorgeschiedenis, die teruggaat tot de strategische agenda voor het hoger onderwijs-, onderzoek- en wetenschapsbeleid van 2008, "Het hoogste goed" en de Commissie Sorgdrager.¹⁷²

¹⁷² De opdracht van de commissie Sorgdrager was "de mogelijkheden te verkennen van het inbouwen van kwaliteitsaspecten in de bekostigingssystematiek hoger onderwijs" In oktober 2008 kwam de Commissie met een advies, Kwaliteit en Bekostiging hoger onderwijs, Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 31288, nr. 41.

De Commissie Veerman pakte dit onderwerp op en adviseert in een onderzoek naar de toekomstbestendigheid van het Nederlandse hoger onderwijs om meer differentiatie tussen instellingen te laten ontstaan.¹⁷³ Instellingen zouden zichzelf meer moeten profileren door zich toe te leggen op specifieke doeleinden. Bovenal zou dit echter gepaard moeten gaan met meer investeringen in het hoger onderwijs. In de Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap 2011 "Kwaliteit in verscheidenheid" is aangekondigd dat er een deel 'kwaliteit en profiel' in het bekostigingsmodel komt met een omvang van ongeveer 7% van de onderwijsbekostiging. Deze voornemens zijn uitgewerkt in een "Hoofdlijnenakkoord OCW – VSNU", gesloten tussen OCW en VSNU in december 2011. Samenvattend gaat het om 7 % van de beschikbare middelen voor wetenschappelijk onderwijs, waarbij 5 % voorwaardelijk beschikbaar wordt gesteld wanneer voldaan wordt aan de prestatieafspraken. 2 % van de middelen wordt toegewezen door een zogenaamde reviewcommissie op basis van een referentiekader. In de bijlage bij het Hoofdlijnenakkoord worden de indicatoren voor de prestatieafspraken nader uitgewerkt.

Na het sluiten van het Hoofdlijnenakkoord werd een ontwerp-besluit in procedure gebracht. Dit oorspronkelijke besluit werd evenwel ingetrokken na kritiek van de Afdeling advisering, omdat de grondslag, artikel 2.6 Whw, naar haar oordeel onvoldoende grondslag bood voor het besluit.¹⁷⁴ Vervolgens brengt de regering een nieuw ontwerp-besluit in procedure op grond van artikel 1.7a Whw. Dit besluit is een zogenaamd 'experiment-besluit', dat vervalt per 1 januari 2018. Na een zonder meer instemmend advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt het besluit op 31 oktober 2012 gepubliceerd en werkt het terug tot 1 januari 2012.¹⁷⁵ Artikel 1.7a Whw, eerste en tweede lid worden als grondslag genoemd.

Anders dan het eerdere besluit, dat de uitwerking van prestatiebekostiging volledig overliet aan een ministeriële regeling, wordt in het definitieve besluit een duidelijke uitwerking gegeven en wordt in de nota toelichting de werkwijze bij toekenning van de prestatiebekostiging toegelicht. In feite gaat het om een aanvraagprocedure waarin voor twee verschillende doelen bekostiging kan worden verkregen, voor prestatiebekostiging en voor profilering. Het bekostigingsdeel voor prestatieafspraken omvat in totaal 5 procentpunt van 7% van de totale bekostiging. Het bekostigingsdeel voor profilering omvat in totaal 2 procentpunt van 7% van de totale bekostiging. In de beoordeling speelt een Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (RCHOO) een centrale rol. De RCHOO beoordeelt de voorstellen aan de hand van de criteria uit het beoordelingskader. Het beoordelingskader voor aanvragen is ontleend aan het Hoofdlijnenakkoord. De aanvraag wordt getoetst op ambitieniveau en realiteitsgehalte, aansluiting bij gewenste ontwikkelingen op stelselniveau en uitvoerbaarheid.

Samenvattend ziet de procedure er als volgt uit:

1. De start van de procedure is het doen van een open aanvraag door de instelling;

¹⁷³ Rapport "Differentiëren in drievoud" van de Commissie Toekomstbestendig hoger onderwijs, bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 31288, nr. 96.

¹⁷⁴ Dit besluit is bij intrekking gepubliceerd in Staatscourant nr. 15449, 26 juli 2012.

¹⁷⁵ Besluit van 31 oktober 2012, houdende bepalingen voor een experiment met het oog op verbetering van de kwaliteit van het hoger onderwijs door de invoering van prestatiebekostiging (Besluit experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs).

2. De RCHOO beoordeelt of er sprake is van een adequaat voorstel voor een prestatieafspraken en of de instelling in aanmerking komt voor extra middelen uit het selectieve budget. Dit mondt uit in een advies van de RC aan de Minister;
3. Vervolgens neemt de Minister een besluit inzake toekenning van de prestatiebekostiging en de middelen uit het selectieve budget;
4. Na vier jaar worden de gemaakte afspraken geëvalueerd;
5. De evaluatie kan leiden tot een beslissing inzake het (gedeeltelijke) continueren of stoppen van de financiering.

Inmiddels is er enige ervaring opgedaan met dit besluit en zijn ook de eerste rechtelijke uitspraken gedaan. Ook is er een tussentijdse rapportage van de RCHOO verschenen over de prestatieafspraken.¹⁷⁶ In de uitspraak van de rechtbank Den Haag staat het experiment-Besluit centraal.¹⁷⁷ Het gaat hier om een geschil tussen het College van Bestuur van de Hogeschool Leiden (hierna: de hogeschool) en de minister van OCW. In een besluit van 3 november 2012 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (de staatssecretaris) aan eiser voor de periode 2013 – 2016 prestatiebekostiging toegekend. Voor 2013 betreft het een bedrag van € 3.516.602, waarvan € 2.185.737 is gekoppeld aan de voorwaardelijke financiering en € 1.330.865 aan het selectieve budget. In laatstgenoemde bedrag is € 1.000.000 opgenomen voor het positief beoordeelde voorstel voor het Centre of Expertise 'Genomics'. Voor het voorstel voor het Centre of Expertise 'Jeugd' dat als onvoldoende is beoordeeld, is geen bedrag toegekend.

De hogeschool gaat tegen het besluit in bezwaar, dit bezwaar wordt ongegrond verklaard. Vervolgens is de hogeschool in beroep gegaan. Bij de rechtbank staat centraal of het besluit van de minister rechtmatig is. De rechtbank stelt verweerder bij tussenvonnissen in de gelegenheid om binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- inzichtelijk te maken dat het voorstel van de hogeschool door de RC is vergeleken met voorstellen van vergelijkbare instelling en op welke wijze die vergelijking heeft plaatsgevonden;
- inzichtelijk te maken dat de RC experts uit private en publieke sectoren om advies heeft verzocht voor wat betreft het voorstel van de hogeschool voor het CoEJ en wat dat advies heeft behelst;
- de afwijzing van het voorstel van de hogeschool voor het CoEJ deugdelijk te motiveren met inachtneming van hetgeen daarover in deze uitspraak is overwogen.

In de definitieve uitspraak van de Rechtbank Den Haag oordeelt de rechtbank dat het oorspronkelijke besluit weliswaar onvoldoende gemotiveerd was, maar dat na de nadere motivering de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand kunnen blijven.¹⁷⁸

¹⁷⁶ <http://www.iso.nl/website/wp-content/uploads/2014/02/stelselrapportage-2013-reviewcommissie-hoger-onderwijs-en-onderzoek.pdf>.

¹⁷⁷ Uitspraak van de Rechtbank Den Haag, 13 februari 2014, zaaknummer SGR 13/4015, ECLI:NL:RBDHA:2014:1707.

¹⁷⁸ Uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 23 oktober 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:13002.

4.3.3 Discussie: Bekostiging en academische vrijheid

Hoe verhouden de verschillende prikkels in de bekostiging zich tot academische vrijheid? Ik ga hieronder afzonderlijk in op de prikkels in de algemene bekostiging en prestatiebekostiging.

4.3.3.1 Prikkels in de algemene bekostiging

De algemene bekostiging vindt plaats op basis van verschillende elementen. De onderwijsopslag is een statisch element, waar geen prikkel vanuit gaat. Het aantal ingeschreven studenten (60%) en het aantal verleende graden (20%) zijn dynamische elementen, waar een financiële prikkel van uit gaat. Instellingen worden op deze wijze gestimuleerd om studenten nominaal te laten studeren. Langere inschrijving is financieel nadelig, omdat deze kosten meebrengen die niet vanuit de algemene bekostiging worden gedekt. Ook uitval van studenten gedurende de studie is nadelig. Binnen de instelling leggen deze indicatoren hiermee een nadruk op studierendement, het nominaal laten studeren van studenten en verminderen van uitval van studenten.

Strategisch gedrag door bekostigingsprikkels?

In de literatuur wordt wel de zorg geuit dat de bekostiging te veel gericht zou zijn op 'output', het verlenen van graden en dat dit een corrumperend effect zou hebben op de waarde van de kwaliteitseisen die aan de student gesteld worden voor de graadverlening.¹⁷⁹ Instellingen zouden hierbij geneigd zijn om zich strategisch te gedragen en het niveau van de opleiding te verlagen (of de docent onder druk te zetten om het niveau te verlagen), teneinde te voorkomen dat studenten langer dan nominaal zouden studeren en teneinde te voorkomen dat studenten voor de graadverlening afhaken en daardoor de bekostiging voor de graadverlening zouden mislopen. Ook in de politiek worden zorgen geuit over wat in zijn algemeenheid bekend is komen te staan als 'rendementsdenken'.¹⁸⁰ Academische vrijheid wordt in deze beschouwd als de vrijheid om het niveau van het onderwijs en het niveau van tentaminering te bepalen. Deze staat onder druk, wanneer vraagstukken inzake bekostiging leidend zouden worden voor het bepalen van het onderwijsniveau en het niveau van tentaminering. In het onderstaande wil ik deze kritieken in perspectief te plaatsen.

Causale relatie tussen algemene bekostiging en interne verhoudingen

Het is mijns inziens van belang om de causale relatie tussen de algemene bekostiging en sturing op rendement te nuanceren. De invloed van het algemene bekostigingssysteem op het werk van de academicus is indirect en verloopt via het instellingsbestuur, faculteitsbestuur en eventueel andere actoren, zoals het opleidingsbestuur. Het instellingsbestuur heeft een eigen verantwoordelijkheid inzake de interne verdeling van de middelen onder de faculteiten en de faculteiten hebben ook een eigen verantwoordelijkheid voor verdeling van de middelen. Colleges van bestuur en faculteitsbesturen hebben daarmee ook een eigen verantwoordelijkheid om te voorkomen dat effecten van de algemene bekostiging ondermijnend werken voor de academische kwaliteit. Een causale relatie tussen de algemene bekostigingssystematiek en rendementsdenken in het werk van de academicus is hiermee ten hoogste indirect aanwezig en afhankelijk van verschillende andere actoren.

¹⁷⁹ Lorenz 1993, Lorenz 2008, Francot en De Vries 2010, p. 82-83.

¹⁸⁰ Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 31288, nr. 419, p. 7 e.v. waarin de Minister hier melding van maakt.

Dit wil niet zeggen dat er binnen de instellingen geen keuzes worden gemaakt waarbij rendement een overweging is. Het is echter de vraag of prikkels in de de algemene bekostigingssystematiek hiervoor de oorzaak is. Niet alleen de verdeling van de middelen is relevant, maar ook de totale omvang van de middelen ten opzichte van het aantal studenten is van belang voor de speelruimte van de instellingen. In de afgelopen periode zijn de studentenaantallen veel sterker gestegen dan de overheidsuitgaven aan onderwijs. In de periode 2000-2014 zijn de gemiddelde overheidsuitgaven per student gedaald van 19.600 euro per student naar 14.300 euro per student.¹⁸¹ Instellingen moeten dus relatief meer onderwijs verzorgen met naar verhouding minder middelen. Dit legt een zware druk op instellingen en faculteiten om de beschikbare middelen zo effectief mogelijk te besteden. De noodzaak om hierbij overwegingen van meer economische aard (studierendement, maar ook overwegingen met betrekking tot de verhouding tussen het aantal studenten op het aantal medewerkers van de wetenschappelijke staf binnen een bepaalde opleiding) mee te laten wegen, zal hierdoor groot zijn, ook omdat kwalitatieve keuzes tussen geheel verschillende opleidingen niet eenvoudig te maken zijn en vermoedelijk evenmin op veel draagvlak kunnen rekenen bij betrokkenen. Dit zal een druk leggen op met name kleinschalige opleidingen. Een kleinschalige opleiding zal immers niet in staat zijn om met eenzelfde student/staf ratio te werken als grootschalige opleidingen.¹⁸² De druk op grootschalige opleidingen is er ook, maar deze is veel minder zichtbaar, omdat niet zozeer het verdwijnen of fuseren van de opleiding op het spel staat, maar om bijvoorbeeld het vergroten van werkgroepen of het inzetten van lager betaalde krachten voor de begeleiding van werkgroepen.

Hierom kan niet zonder meer worden gesteld dat prikkels in de algemene bekostiging leiden tot een druk op academische vrijheid op de werkvloer. Veel hangt af van de wijze waarop de middelen binnen de instelling worden verdeeld en de mate waarin de totale financiering toereikend is voor het dekken van de gemaakte kosten. Dalende overheidsuitgaven per student dwingen de instellingen om keuzes te maken in de besteding van de middelen.

4.3.3.2 Prestatiebekostiging en academische vrijheid

Over prestatiebekostiging, met name over de juridische houdbaarheid in het licht van artikel 23 Grondwet is het nodige geschreven.¹⁸³ Het maken van buitenwettelijke prestatieafspraken waar bekostigingsconsequenties aan verbonden zijn valt buiten het bovengeschetste grondwettelijk kader. In de literatuur komt met name de positie van de instellingen aan het bod. De vaagheid van de criteria leidt er toe dat het risico van strategisch gedrag beperkt is, maar het nadeel hiervan is dat er grote mate van rechtsonzekerheid is voor instellingen over de hoogte van de bekostiging. Een ander risico is dat de macht van degene die uiteindelijk vaststelt of aan de kwaliteitsmaatstaven zijn voldaan, het RCHOO, hierdoor sterk toeneemt. In 2016, wanneer bepaald moet worden of de verleende prestatiebekostiging nog doorloopt, zullen deze punten in volle hevigheid terugkomen.

¹⁸¹ http://www.vsnu.nl/nl_NL/f_c_prijs_per_student.html.

¹⁸² Voor de geesteswetenschappen geldt bovendien dat het bekostigingsniveau laag is, waardoor de relatieve inkomsten van kleinschalige opleidingen binnen de geesteswetenschappen voor instellingen lager is dan voor kleinschalige opleidingen in bijvoorbeeld de beta-opleidingen.

¹⁸³ Barkhuysen en Claessens 2014.

Binnen de instelling zal de externe verantwoordelijkheid van het college van bestuur vrijwel onvermijdelijk tot interne centralisatie van verantwoordelijkheden leiden. Deze ontwikkeling heeft zich, zoals uitgebreider geschetst in hoofdstuk 3, eerder voorgedaan ten aanzien van het huishoudelijk bestuur over de instelling. De autonomie van de instelling op financieel beheer, die vanaf halverwege de jaren '80 werd nagestreefd, heeft zijn interne bestuurlijke consequenties gehad in het invoeren van integrale bestuurlijke verantwoordelijkheid op centraal niveau binnen de instelling in de MUB. Een bestuur, dat extern aangesproken kan worden op financieel beheer, zal ook intern de bevoegdheden moeten hebben om hierop aangesproken te kunnen worden.

Ditzelfde zou gelden wanneer het bestuur extern verantwoordelijk zou worden voor de kwaliteit van het onderwijs. Het college van bestuur zal immers de externe verantwoordelijkheid voor het realiseren van de prestatieafspraken ook intern moeten waarmaken en een grotere rol moeten nemen in het organiseren van onderwijs. Dit staat op gespannen voet met de wettelijke verdeling van bevoegdheden tussen de faculteit en het college van bestuur, zoals deze in de Whw zijn vormgegeven.

In de MUB zijn, zoals uitgebreider geschetst in hoofdstuk 3, autonome bevoegdheden van de faculteit en de hoogleraar in de Whw opgenomen, waar het college van bestuur niet in mag treden, behoudens bij taakverwaarlozing. De achterliggende gedachte hierbij was dat dit een waarborg is voor academische vrijheid. Prestatieafspraken tussen de instelling en de minister van OCW die de kwaliteit van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek raken, miskent dat het college van bestuur binnen de instelling niet het voortouw heeft inzake de organisatie van onderwijs en onderzoek.

4.3.4 Conclusie

Er vindt sturing vanuit de overheid plaats op het onderwijs in de algemene bekostiging op basis van prikkels. De prikkels zijn gericht op het nominaal laten studeren van studenten en het behalen van graden. Daarnaast vindt er sturing plaats op basis van prestatieafspraken tussen de minister van OCW en de instellingen.

De prikkels spelen allereerst in de verhouding tussen instellingen en overheid, maar kunnen doorwerken in de instelling. Er is geen sprake van een directe causale relatie tussen de prikkels in de algemene bekostiging en rendementsoverwegingen op de werkvloer. Colleges van bestuur, faculteitsbesturen en andere financieel verantwoordelijken binnen de instelling hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de interne verdeling van middelen. De omvang van de middelen die per student ter beschikking worden gesteld, zijn hiervoor ook relevant. Wanneer deze afnemen, staat de instelling voor de taak om met relatief minder middelen meer onderwijs te verzorgen. Dit zal een druk leggen op de vaak relatief duurdere kleinschalige opleidingen.

Bekostiging op basis van prestatieafspraken tussen de minister van OCW en de instellingen zal onvermijdelijk leiden tot een centralisatie van verantwoordelijkheden voor onderwijskwaliteit binnen de instelling bij het college van bestuur. Dit druist in tegen het primaat van de faculteit inzake de organisatie van onderwijs en de eigen rol van de hoogleraar. Deze autonome bevoegdheden van lagere organen binnen de instelling waren juist beoogd als een waarborg tegen hiërarchische bemoeienis van het college van bestuur en als waarborg voor academische vrijheid.

4.4 Kwaliteitszorg, accreditatie en academische vrijheid

In paragraaf 4.2 ben ik ingegaan op de verschillende verantwoordelijke actoren in het realiseren van wetenschappelijk onderwijs. Primair ligt hier een rol voor de hoogleraren, overige docenten (en, in een andere verantwoordelijkheid studenten) binnen het verband van de opleiding en de faculteit. Zij zijn ook de primair verantwoordelijken voor de onderwijskwaliteit. Daarnaast worden echter andere instrumenten ingezet ter bewaking van de onderwijskwaliteit.

In deze paragraaf wil ik ingaan op de relatie tussen accreditatie en academische vrijheid. Ter voorbereiding op een discussie hierover ga ik kort in op de begrippen onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg (4.4.1), geef ik een nadere schets van het wettelijke kader inzake accreditatie (4.4.2) en beschrijf ik enkele recente wetsontwikkelingen inzake accreditatie, inclusief enkele zeer recente beleidsvoornemens (4.4.3).

4.4.1 Onderwijskwaliteit en kwaliteitszorg

Onderwijskwaliteit is geen eenduidig begrip. Kwaliteit betekent in algemene zin zoveel als 'eigenschap'. Het is, zoals Biesta stelt, een tamelijk leeg begrip. Kwaliteit is, zonder nadere duiding, inhoudsloos.¹⁸⁴ In 't Veld benadrukt in zijn beschouwing over onderwijskwaliteit het relationele aspect van onderwijskwaliteit en het ongrijpbare van onderwijskwaliteit: het meest intieme van onderwijskwaliteit vindt plaats in een relatie tussen onderwijsgever en onderwijsontvanger en blijft ontglippen aan waarneming van buitenaf.¹⁸⁵

De Onderwijsraad spreekt van kwaliteit als meerduidelig begrip.¹⁸⁶ Er zijn meerdere legitieme visies op kwaliteit, die met elkaar kunnen botsen. De invulling is afhankelijk van wie de kwaliteit beoordeeld (het subject), welk aspect van onderwijs men beoordeeld (object), welke maatstaven worden gehanteerd (criteria en standaarden) en welke achterliggende waarden aan het oordeel ten grondslag liggen (waarden).¹⁸⁷ In het hoger onderwijs gaat het om een veelheid van actoren, die uiteenlopende verwachtingen hebben van het hoger onderwijs en daarmee ook uiteenlopende kwaliteitsbegrippen kunnen hanteren. Opvattingen en verwachtingen van docenten, studenten, interne toezichthouder en NVAO kunnen verschillen.

De kwalificatie van kwaliteit als meerduidelig begrip door de Onderwijsraad is te begrijpen als een pleidooi voor het behoud van meerduideligheid in het beoordelen van onderwijskwaliteit. Dit pleidooi staat mede in het licht van het risico op 'monopolisering' van een kwaliteitsdefinitie. Ondanks de theoretische meerduideligheid van het begrip kwaliteit dient er, om de term kwaliteit hanteerbaar te maken in een juridisch kader, wel degelijk een meer statische invulling te worden gevonden van het begrip. Deze invulling van kwaliteit kan zeer sturend zijn, afhankelijk van de precieze normstellingen. Zo is de operationalisering van onderwijskwaliteit in de accreditatiekaders van de NVAO niet het laatste woord over onderwijskwaliteit in theoretische definiëring van het begrip, maar in de praktijk wel beslissend voor het toekennen van essentiële rechten aan de opleiding. Deze invulling heeft theoretisch gezien een voorlopig karakter, maar is hierdoor juridisch

¹⁸⁴ Biesta 2015, p. 59.

¹⁸⁵ In 't Veld 2015, p. 15.

¹⁸⁶ Onderwijsraad 2015, p. 14, ontleend aan Harvey & Green, 'Defining Quality', *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 1993.

¹⁸⁷ Onderwijsraad 2015, mede ontleend aan Scheerens, J. (2012). Wat is kwaliteit? In A.B. Dijkstra & F.J.G. Janssens (eds.), *Om de kwaliteit van het onderwijs. Kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering* (43-76). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

gezien niet minder bepalend voor de instellingen, die te maken hebben met toezicht vanuit de NVAO.

Kwaliteitszorg in het onderwijs richt zich op het waarborgen van onderwijskwaliteit. Kwaliteit heeft betrekking op het primaire proces, het gaat om de kennis en vaardigheden die worden overgedragen op studenten en de mate waarin deze aansluiten bij beoogde beroepsgroepen. Kwaliteitszorg is een secundair proces. Idealiter objectificeert een kwaliteitszorgsysteem de 'aanwezige' onderwijskwaliteit. Het onderwijs dat aan de opleiding door verschillende betrokkenen vanuit verschillende perspectieven als goed wordt ervaren, zou ook in een kwaliteitszorgsysteem als goed moeten worden herkend. Dit is echter niet noodzakelijkerwijs het geval. Een goed functionerende kwaliteitszorg hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot goede onderwijskwaliteit en omgekeerd hoeft onvoldoende kwaliteitszorg geen teken te zijn van onvoldoende onderwijskwaliteit. De relatie tussen kwaliteitszorg en onderwijskwaliteit, voor zover dit begrip op zichzelf al eenduidig te definiëren is, is daarmee complex.

4.4.1 Nadere schets van het wettelijk kader inzake accreditatie

Historische ontwikkeling

Tot halverwege de jaren '80 was er eigenlijk geen sprake van externe controle op kwaliteit van academisch onderwijs. De controle van overheidswege beperkte zich tot de rechtmatigheid van de besteding van de middelen, en door de controle vooraf, in het besluit om een opleiding al dan niet op te nemen in het academisch statuut.¹⁸⁸ In de reeds genoemde HOAK-nota wordt het accent verschoven van preventieve controle vooraf naar evaluatieve controle achteraf, door middel van zelfevaluatie en visitaties. Daarbij wordt aangegeven dat "evaluatie gericht op vakinhoudelijke aspecten zal onder meer plaats moeten vinden door, zo mogelijk onafhankelijke, deskundigen op het betrokken vakgebied."¹⁸⁹

Sinds 1985 hebben de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) en de HBO-raad (thans Vereniging Hogescholen) een stelsel van externe kwaliteitszorg opgezet dat bestaat uit visitaties van opleidingen.¹⁹⁰ In 1993 wordt de verplichting tot regelmatige externe beoordeling in de wet neergelegd. Dit stelsel van visitaties werd vervangen door een stelsel van accreditatie in 2002, waarbij de Nederlandse accreditatieorganisatie (NAO) de autoriteit werd die bevoegd was tot accrediteren.¹⁹¹ Na het sluiten van het Verdrag met België over accreditatie werd de NAO opgevolgd door de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO).¹⁹² Deze organisatie is sindsdien de bevoegde autoriteit. De eerste grote wijziging van het stelsel vond plaats in de Wet van 24 juni 2010 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel (Stb. 2010, 293), in werking getreden op 1 januari 2011. Belangrijkste wijziging hierin is het creëren van de mogelijkheid voor instellingen om een instellingstoets aan te vragen,

¹⁸⁸ Het academisch statuut was een amvb waarin alle studierichtingen in het wetenschappelijk onderwijs waren opgenomen.

¹⁸⁹ Kamerstukken II 1985/86, 19253, nrs. 1-2, p. 35 e.v.

¹⁹⁰ Blijkens de memorie van toelichting bij de invoering van het accreditatiestelsel, Kamerstukken II 2000/01, 27920, nr. 3, p. 3.

¹⁹¹ Wet van 6 juni 2002, Stb. 302, http://www.nvao.net/page/downloads/Historie_NVAO.pdf

¹⁹² Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Vlaamse Gemeenschap van België inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Nederlandse en Vlaamse hoger onderwijs, met bijlage; Den Haag, 3 september 2003, Trb. 2003, nr. 167.

waarna de opleidingen op basis van een beperkte opleidingsaccreditatie konden worden getoetst.

Daarna hebben nog wijzigingen plaatsgevonden in de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs.¹⁹³ Belangrijkste wijzigingen in deze wet is het verplicht stellen van de groepsgewijze accreditatie voor opleidingen en het opnemen van de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten als afzonderlijk toetsingscriterium.

Positieve recht inzake accreditatie

De hoofdregels inzake accreditatie zijn neergelegd in de Whw. Daarnaast is de belangrijkste regelgeving de "Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs".¹⁹⁴ Dit document wordt opgesteld door de NVAO, maar behoeft goedkeuring van de Minister van OCW. Op basis van de Whw en de onderliggende regelgeving is er sprake van verschillende accreditatiekaders, die voor verschillende doeleinden worden gebruikt.¹⁹⁵

1. een kader op instellingsniveau voor de 'instellingstoets kwaliteitszorg', de zogenoemde instellingstoets kwaliteitszorg;
2. een kader op opleidingsniveau met 'beperkte beoordelingscriteria accreditatie bij instellingen die met positief gevolg de instellingstoets kwaliteitszorg hebben doorlopen', de zogenoemde beperkte opleidingsbeoordeling;
3. een kader op opleidingsniveau met 'uitgebreide beoordelingscriteria voor verlenen van accreditatie', de zogenoemde uitgebreide opleidingsbeoordeling (noodzakelijk bij een negatieve instellingstoets kwaliteitszorg of indien een instelling geen instellingstoets kwaliteitszorg heeft aangevraagd);
4. een kader op opleidingsniveau met 'beperkte beoordelingscriteria toets nieuwe opleiding bij instellingen die met positief gevolg de instellingstoets kwaliteitszorg hebben doorlopen', de zogenoemde beperkte TNO;
5. een kader op opleidingsniveau met 'uitgebreide beoordelingscriteria voor verlenen toets nieuwe opleiding', de zogenoemde uitgebreide TNO (noodzakelijk bij een negatieve instellingstoets kwaliteitszorg of indien een instelling geen instellingstoets kwaliteitszorg heeft aangevraagd);
6. de kaders voor de Associate Degree;
7. een beoordelingskader aan de hand waarvan vastgesteld kan worden of een instelling of een opleiding beschikt over een bijzonder kenmerk; en
8. een beoordelingskader voor de verzwaarde, uitgebreide TNO van een rechtspersoon die een eerste opleiding in het hoger onderwijs wil aanbieden.

Instellingen kunnen ervoor kiezen om een instellingstoets kwaliteitszorg aan te vragen. Wanneer deze toets wordt behaald, dan kan voor het toetsen van bestaande en nieuwe opleidingen worden volstaan met een beperkte opleidingsbeoordeling respectievelijk een beperkte TNO. Wanneer instellingen er niet voor kiezen om een instellingstoets kwaliteitszorg aan te vragen, dan worden de bestaande en nieuwe opleidingen beoordeeld op basis van de uitgebreide beoordelingscriteria voor verlenen van accreditatie respectievelijk een uitgebreide TNO. Opleidingen worden door de NVAO in visitatiegroepen ingedeeld, zodat deze groepsgewijs kunnen worden beoordeeld.

Instellingstoets

¹⁹³ Stb. 2013, 558.

¹⁹⁴ Stcrt. 2014, nr. 36791.

¹⁹⁵ Paragraaf 1 van Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs.

Bij de beoordeling van de aanvraag om een instellingstoets kwaliteitszorg worden voor zover die betrekking hebben op de kwaliteit van haar opleidingen beoordeeld (artikel 5a.13b, tweede lid, van de Whw):

- a. de visie op de kwaliteit van haar onderwijs;
- b. de vormgeving en de effectiviteit van de interne kwaliteitszorg van een instelling;
- c. het gevoerde beleid op het gebied van personeel en voorzieningen;
- d. de voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid voor studenten met een functiebeperking bevorderen.

Deze criteria zijn uitgewerkt in vijf standaarden in de Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs. Hier is ook het verdere beoordelingsproces uitgewerkt. De NVAO stelt de auditcommissie voor de instellingstoets samen. Belangrijke stappen hierin zijn:

- Het opstellen van een 'accreditatieportret' (een beeld van de opleidingsaccreditaties in de afgelopen zes jaar) door de NVAO;
- Het opstellen van een kritische reflectie door de instelling;
- Een locatiebezoek door de auditcommissie, bestaande uit een verkennend bezoek en een verdiepend bezoek;
- Het opstellen van een adviesrapport door de auditcommissie; en
- Een definitief besluit van de NVAO op basis van het adviesrapport.

Beperkte accreditatieregime

Wanneer de instellingstoets behaald wordt, komt de instelling in een ander 'accreditatieregime', waarbij bestaande en nieuwe opleidingen worden beoordeeld op basis van beperkte toetsen. Bestaande opleidingen worden dan beoordeeld op basis van drie aspecten (artikel 5a.13f, eerste lid van de Whw):

- a. het beoogde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst of gangbaar is,
- b. de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma, de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel en de opleidingsspecifieke voorzieningen,
- c. het gerealiseerde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is, en
- d. de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten.

Nieuwe opleidingen worden beoordeeld op basis van dezelfde criteria, met dien verstande dat het gerealiseerde eindniveau niet getoetst kan worden. In plaats hiervan wordt gekeken naar de wijze van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten (artikel 5a.13g van de Whw).

Voor de opleidingsaccreditatie stellen de instellingen het visitatiepanel samen uit peers en heeft de NVAO een goedkeuringsrecht. Procedureel bestaat de accreditatie uit:

- Het opstellen van een kritische reflectie door de opleiding;
- Een locatiebezoek door het visitatiepanel;
- Het opstellen van een beoordelingsrapport door het visitatiepanel; en
- Een definitief besluit van de NVAO op basis van het adviesrapport

Uitgebreide accreditatieregime

Wanneer de instelling er voor kiest om geen instellingsaccreditatie aan te vragen, of de instellingstoets niet met goed gevolg wordt doorstaan, worden bestaande en nieuwe opleidingen beoordeeld op grond van een uitgebreid accreditatieregime.

Op grond van artikel 5a.8, tweede lid, Whw wordt bij de beoordeling van de aanvraag om accreditatie voor een bestaande opleiding aandacht geschonken aan de aspecten van kwaliteit die betrekking hebben op de opleiding, waarbij ten minste worden beoordeeld:

- a. het beoogde eindniveau van de opleiding, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is,
- b. de inhoud en opzet van het onderwijsprogramma,
- c. het gerealiseerde eindniveau, gelet op hetgeen internationaal gewenst en gangbaar is, alsmede de deugdelijkheid van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten,
- d. de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel alsmede het personeelsbeleid dat van invloed is op de kwaliteit van de opleiding,
- e. de opleidingsspecifieke voorzieningen alsmede de instellingsbrede voorzieningen die van invloed zijn op de kwaliteit van de opleiding daaronder mede begrepen voldoende studiebegeleiding en voorzieningen die de toegankelijkheid en studeerbaarheid voor studenten met een functiebeperking bevorderen, en
- f. de opzet en organisatie van de interne kwaliteitszorg gericht op de systematische verbetering van de opleiding.

In de Beoordelingskaders accreditatiestelsel hoger onderwijs, paragraaf is dit nader uitgewerkt in een elftal verschillende standaarden. De elementen die in het kader van de instellingstoets aan de orde komen, met name het personeelsbeleid, de opleidingsvoorzieningen en de interne kwaliteitszorg, worden bij de uitgebreide opleidingsbeoordeling dus meegenomen in de beoordeling van de opleiding.

Voor nieuwe opleidingen bestaat er een uitgebreide toets nieuwe opleidingen (tno) (artikel 5a.10a). Hierbij wordt gekeken naar dezelfde aspecten, met uitzondering van onderdeel c, het gerealiseerde eindniveau. In plaats hiervan wordt gekeken naar de wijze van beoordeling, toetsing en examinering van de studenten.

Gevolgen van verlies van accreditatie en herstelperiode

Wanneer een opleiding niet geaccrediteerd wordt, verliest de instelling het recht op bekostiging voor de opleiding, is aan het examen van de opleiding geen graad meer verbonden en wordt de opleiding niet ingeschreven in het centraal register opleidingen hoger onderwijs (artikel 5a.12, tweede lid van de Whw). Dit heeft ook tot gevolg dat studenten geen aanspraak kunnen maken op studiefinanciering, wanneer ze aan de opleiding studeren. De opleiding kan een herstelperiode worden aangeboden van ten hoogste twee jaar (artikel 5a.12a van de Whw). Ook kan accreditatie worden ingetrokken door de minister van OCW, op advies van de NVAO.

Concluderend is er sprake van verschillende accreditatieregimes onder het huidige accreditatiestelsel. Het uitgangspunt in alle gevallen is echter accreditatie van elke opleiding. Accreditatie een definitief positief rechtsoordeel over de kwaliteit van het onderwijs in een opleiding door de NVAO, dat noodzakelijk is voor de instelling teneinde aanspraak te maken op een aantal wezenlijke rechten, waaronder het verkrijgen van bekostiging voor de opleiding en het verlenen van graden. Procedureel is de accreditatie

het eindoordeel van de NVAO na de zelfevaluatie van de opleiding en een externe evaluatie van 'peers'.

4.4.2 Thematische analyse van de jurisprudentie inzake accreditatie

Voor dit onderzoek heb ik alle (gepubliceerde) jurisprudentie inzake accreditatieverlening geanalyseerd. In de jurisprudentie zijn verschillende thema's te onderscheiden. Ik zal hier achtereenvolgens ingaan op:

- a. macrodoelmatigheid en toets nieuwe opleiding
- b. instellen van verificatiecommissie door NVAO
- c. vaagheid van het accreditatiekader en willekeur
- d. ontbreken van 'reguliere zaken' in de jurisprudentie

- a. macrodoelmatigheid en toets nieuwe opleiding

Een aantal zaken in het bekostigd hoger onderwijs (uitspraak van de ABRvS van 2 mei 2007,¹⁹⁶ en uitspraak van de Rechtbank Arnhem van 23 september 2010,¹⁹⁷ en uitspraak van de ABRvS van 21 augustus 2013¹⁹⁸) heeft betrekking op het starten van een nieuwe opleiding en de toepassing van de macrodoelmatigheidstoets. Het verband tussen de macrodoelmatigheidstoetsing en academische vrijheid is niet heel direct, maar de jurisprudentie biedt wel een blik op de subtiliteit van de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de minister en de NVAO. Dit is in die zin van belang voor academische vrijheid, dat de minister binnen het huidige stelsel van verantwoordelijkheden geen inhoudelijk oordeel meer toekomt over de kwaliteit van de nieuw te starten opleiding.

Daarbij is er geen sprake van het onthouden van accreditatie op grond van een gebrek aan kwaliteit, maar het gaat om het onthouden van bekostiging met het oog op de macrodoelmatigheid van het stelsel. In het niet-bekostigde hoger onderwijs zijn er wel zaken die betrekking hebben op accreditatie van een bestaande opleiding, waar de kwaliteit onvoldoende is gebleken. Daarnaast zijn er zaken die zien op bijzaken, zoals het startmoment van de periode waarna accreditatie wordt geacht te zijn verleend.

Het is aan de instelling om aan te tonen dat de opleiding aan de kwaliteitsvoorwaarden voldoet voor een nieuwe opleiding en om aan te tonen dat de opleiding in een specifieke maatschappelijke behoefte voorziet. Dit zijn twee afzonderlijke besluiten, die weliswaar formeel door hetzelfde bestuursorgaan genomen worden, de minister, maar wel van karakter verschillen.

Het besluit tot accrediteren van een nieuwe opleiding is een besluit na een advies van de NVAO. De minister heeft op dit punt slechts de mogelijkheid om gemotiveerd af te wijken. In de praktijk wordt er geen contra-expertise uitgevoerd na een onderzoek van het accreditatieorgaan. Dit is ook begrijpelijk: een contra-expertise zou een groot wantrouwen betekenen tegen het wettelijk stelsel van accreditatie, waarin de bevoegdheid tot het beoordelen van de kwaliteit geattribueerd is aan de NVAO. Hoewel er dus geen wetsartikel in de weg zou staan aan een contra-expertise vanuit het ministerie, zou dit wetssystematisch vreemd zijn. De rechter toetst het besluit intensief de wijze waarop de minister afwijkt van het advies.

¹⁹⁶ ECLI:NL:RVS:2007:BA4195.

¹⁹⁷ ECLI:NL:RBARN:2010:BN8190.

¹⁹⁸ ECLI:NL:RVS:2013:BZ9763.

Het besluit inzake de macrodoelmatigheid is echter een besluit waarop de minister beleids- en beoordelingsvrijheid heeft. Het is aan de minister om te bepalen of de opleiding iets toevoegt aan het bestaande stelsel van opleidingen. Het is op zichzelf begrijpelijk dat het criterium van de macrodoelmatigheid wordt gehanteerd naast het criterium van kwaliteit: enkel een toets op kwaliteit zou ertoe leiden dat zich in beginsel een oneindig aantal opleidingen op een zelfde terrein kan toespitsen, hetgeen voor de doelmatige verdeling van de algemene middelen een negatief effect kan hebben. De minister heeft op dit punt zoals gezegd beoordelingsvrijheid. De rechter toetst hier marginaal, hij beoordeelt of de minister in redelijkheid tot zijn oordeel heeft kunnen komen. Door de jaren heen is het beleid inzake doelmatigheid enkele malen gewijzigd en is er ook wel kritiek op de concrete invulling van de toetsing van de doelmatigheid.¹⁹⁹ Het belangrijkste risico lijkt te zijn dat de indicatoren voor macrodoelmatigheid te subjectief zijn en niet passend zijn voor macrodoelmatigheid omdat andere beleidsdoelen worden nagestreefd. Hierdoor ligt detournement de pouvoir en willekeur op de loer.²⁰⁰ Deze problematiek ligt echter buiten het kader van dit proefschrift.

De subtiliteit van de verdeling van verschillende verantwoordelijkheden van NVAO en de minister komt naar voren in de bovengenoemde uitspraak van de Afdeling uit 2013: de minister heeft de bevoegdheid om te bepalen of een nieuwe opleiding noodzakelijk is vanuit het perspectief van macrodoelmatigheid, maar hem komt daarbij niet een oordeel toe over de studielast van de opleiding. Wanneer eenmaal helder is dat het starten van de opleiding vanuit macro-doelmatigheid gerechtvaardigd is, kan de minister niet zonder deugdelijke motivering besluiten dat een eenjarige opleiding ook zou voldoen.

Voor een deel heeft de jurisprudentie betrekking op het startmoment van de termijn van vier maanden, waarna de instemming met het starten van de opleiding geacht wordt te zijn verleend. Dit is een technisch element van de doelmatigheidstoetsing, dat hier verder buiten beschouwing blijft.

b. Instellen van een verificatiecommissie

In een aantal zaken komt het instellen van een verificatiecommissie aan de orde (uitspraken van de ABRvS van 23 juli 2008,²⁰¹ en van 16 juni 2010²⁰²). Het instellen van een verificatiecommissie is geen expliciete wettelijke bevoegdheid van de NVAO, maar vloeit voort uit de algemene taak van de NVAO om te verifiëren of het visitatiepanel de juiste maatstaf heeft gehanteerd bij de beoordeling van de opleiding. De NVAO heeft dus een eigen verantwoordelijkheid bij het waarborgen van de kwaliteit van de opleiding, via de kwaliteit van het visitatierapport.

Een belangrijke vraag in de jurisprudentie is er bij het overgaan tot het instellen van een verificatiecommissie sprake moet zijn van een bijzondere situatie, bijvoorbeeld of er al aanwijzingen moeten zijn dat het evaluatiebureau een verkeerd beoordelingskader heeft gehanteerd. De jurisprudentie laat op dit punt veel ruimte voor de NVAO: het instellen van een verificatiecommissie is niet aan nadere eisen verbonden. De NVAO is vrij om dit te doen wanneer ze dit noodzakelijk acht. Een risico van deze vrije benadering is evenwel

¹⁹⁹

http://www.hobson.nl/uploads/medewerkers/20120501_co_fh_th_ma_2012_2_16_20_doelmatigheid_in_het_hoger_onderwijs_van_tombola_naar_transparantie.pdf.

²⁰⁰ Zie ook Louw 2012, p. 28.

²⁰¹ ECLI:NL:RVS:2008:BD8349.

²⁰² ECLI:NL:RVS:2010:BM7744.

dat NVAO willekeurig handelt. Dit is ook het verwijt aan het adres van de NVAO in de betreffende zaken.

De NVAO heeft sinds 2011 een goedkeuringsrecht voor de samenstelling van de commissie. Het is de vraag of er ruimte is voor de NVAO om van een visitatiepanel, waarvoor de NVAO zelf goedkeuring heeft gegeven, vervolgens te stellen dat het visitatiepanel een onjuist toetsingskader heeft gehanteerd. In de jurisprudentie na 2011 komt het instellen van verificatiecommissies niet meer aan de orde.

c. Vaagheid van het accreditatiekader en willekeur

Een van de verwijten, die in dezelfde zaak speelt, is dat het accreditatie betrekkelijk vaag is, dat verschillende deskundigen tot een verschillend oordeel kunnen komen en dat het kader hierom willekeur in de hand werkt (uitspraken van de ABRvS van 23 juli 2008²⁰³ en 16 juni 2010²⁰⁴).

Het is onmiskenbaar zo dat een deel van de in het accreditatiekader gehanteerde normen vaag zijn. De processuele normen zijn relatief concreet, maar over de gewenste inhoud van opleidingen kan, vanwege de grote variatie in opleidingen, noodzakelijkerwijs niet veel anders dan algemene normen worden opgesteld. Hiermee is er een zekere kwetsbaarheid van willekeur.

Het is op zichzelf begrijpelijk dat de rechter hier enige afstand van houdt. Het is niet ongebruikelijk dat het bestuur enige beoordelingsruimte heeft in het toetsen aan het toezichtkader. De bestuursrechter dient in dat geval slechts te beoordelen of het bestuur in redelijkheid gebruik heeft gemaakt van de hem toegekende bevoegdheden.

d. Ontbreken van 'reguliere zaken'

Het aantal uitspraken is beperkt, gelet op het aantal beslissingen inzake accreditatie dat de NVAO heeft te nemen. Het onderzoek: Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen: vervolgonderzoek 2013 geeft de volgende aantallen opleidingen:²⁰⁵ In Nederland bestaan er 39 bekostigde hogescholen, waar onderwijs wordt gegeven in 1.401 opleidingen. Aan de 18 bekostigde universiteiten wordt onderwijs gegeven in 1.561 opleidingen. Deze getallen kunnen enigszins fluctueren en naast deze opleidingen zijn er nog niet-bekostigde instellingen die om accreditatie kunnen verzoeken. Al deze opleidingen worden individueel geaccrediteerd. Bij ongeveer 3000 accreditaties per zes jaar is het aantal zaken waarin geschillen over accreditatie bij de rechter komen, beperkt te noemen.

Verder is opvallend dat zaken die zien op een reguliere accreditatie binnen het bekostigde hoger onderwijs ontbreken. Het ontbreken van 'reguliere zaken' is opvallend, omdat het accreditatiestelsel in opzet een vrij mechanistisch stelsel is. De opleiding is voldoende of onvoldoende, oorspronkelijk was hier niets tussen in. Sinds 2011 is er de mogelijkheid om een hersteltijd te gunnen. Bij een dergelijk zwart-wit stelsel valt te verwachten dat er discussie zal ontstaan over ten minste een aantal afgekeurde opleidingen waarbij er twijfel zou zijn over de kwaliteit van de opleiding. Er kunnen verschillende verklaringen zijn voor het ontbreken van dergelijke zaken. In dit onderzoek heb ik niet expliciet gezocht naar een verklaring hiervoor. Een van de verklaringen lijkt evenwel te zijn dat de NVAO in de praktijk buiten de formele kaders om wel bestuurlijke

²⁰³ ECLI:NL:RVS:2008:BD8348 en ECLI:NL:RVS:2008:BD8349.

²⁰⁴ ECLI:NL:RVS:2010:BM7744.

²⁰⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2012-2013, 31554, nr. 4.

afspraken maakt met instellingen om tot verbetering van bepaalde opleidingen te komen.²⁰⁶ Dit (overigens buitenwettige) instrument wordt gebruikt om afspraken te maken met de instelling over de verbetering van het onderwijs buiten de formele kaders van een verbetertraject om. wordt opgelost. Het stelsel is daarmee veel minder mechanisch dan op grond van het wettelijk kader zou worden verwacht.

4.4.3 Recente ontwikkeling in wetgeving en beleidsvoornemens

Twijfels over de kwaliteit van enkele opleidingen in het HBO

De recente bewegingen op het gebied van versterking van accreditatie kunnen niet los worden gezien van de in enkele HBO-opleidingen geconstateerde problemen ten aanzien van de kwaliteit van de opleidingen. Een eerste aanleiding kan worden gevonden in de berichtgeving in juli 2010 over een alternatief traject bij de opleiding Media & Entertainment Management bij Hogeschool Inholland Haarlem. Naar aanleiding van deze berichtgeving stelde het bestuur van Inholland een onderzoekscommissie in, de Commissie Leers.²⁰⁷ Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Leers werden drie nieuwe onderzoeken gestart:²⁰⁸

- Het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs over alternatieve afstudeertrajecten en waarborgen van het eindniveau in het hoger onderwijs. In het onderzoek stelt de Inspectie onder andere vast dat er zorgen zijn over de naleving van wettelijke voorschriften die essentieel zijn voor de bewaking van het afstudeerniveau binnen het hoger onderwijs.
- Het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs over alternatieve afstudeertrajecten en waarborgen van het eindniveau bij hogeschool Inholland. Hierin wordt geconstateerd dat vier van de vijf onderzochte opleidingen aanzienlijke gebreken vertonen in de naleving van de Wet op het hoger onderwijs, de naleving van interne regels en/of de borging van het eindniveau.
- Het onderzoek van de NVAO-commissie naar de kwaliteit en het niveau van de alternatieve afstudeertrajecten en bijbehorende reguliere afstudeertrajecten bij vijf opleidingen van Hogeschool Inholland. In het eindrapport van dit onderzoek werd geconcludeerd dat er ook daadwerkelijk sprake was van een ondermaatse kwaliteit bij de afgestudeerden aan de onderzochte opleidingen.

De onderzoeken, en de in de onderzoeken geconstateerde problemen hebben geleid tot een voortdurende aandacht voor kwaliteit en kwaliteitsborging in het hoger onderwijs. Op 1 januari 2011 is een gewijzigd accreditatiestelsel in werking getreden.²⁰⁹ Per 1 juli 2012 is bovendien een wijziging van de WOT in werking getreden, waarbij een sterkere rol voor toezicht van de inspectie op het hoger onderwijs is gecreëerd ten aanzien van de naleving van de wettelijke bepalingen en, in individuele gevallen, ook ten aanzien van de kwaliteit van het hoger onderwijs.²¹⁰ Daarnaast is in de wet versterking kwaliteitswaarborgen een aantal maatregelen opgenomen met betrekking tot

²⁰⁶ Zie het rapport van de Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, Accreditatie op maat, een doeltreffend en gedifferentieerd accreditatiestelsel, 2015, p. 14.

²⁰⁷ Bijlage bij kamerstukken II 2010/11, 31288, nr. 113 (Veel ruimte, weinig rekenschap).

²⁰⁸ Kamerstukken II 2010/11, 31288, nr. 163 en bijbehorende bijlagen en 167.

²⁰⁹ Wet van 24 juni 2010 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met aanpassing van het accreditatiestelsel, Stb. 2010, 293.

²¹⁰ Wet van 2 februari 2012 tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces, Stb. 2012, nr. 118.

accreditatie.²¹¹ Van belang voor dit onderzoek is met name de discussie die ontstond over de benoemingen van deskundigen voor de evaluatie van de opleiding.

Benoeming van deskundigen als onderwerp van discussie

De benoeming van deskundigen is thans een bevoegdheid van het instellingsbestuur, waarbij de NVAO sinds 1 januari 2011 een goedkeuringsrecht heeft. De belangrijkste motivering voor deze wijziging was dat elke schijn van belangenverstrengeling tussen beoordelaar en beoordeelde dient te worden vermeden.

De NVAO kreeg in het oorspronkelijke wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen de bevoegdheid om de van deskundigen in de commissies ten behoeve van accreditatie te benoemen, en zo de visitatiegroepen samen te stellen. De instellingen hebben wel het recht om een voorstel te doen, dat NVAO in beginsel dient over te nemen. De NVAO neemt het gezamenlijke voorstel van instellingen over als de voorgestelde commissie van deskundigen onafhankelijk en deskundig is en de leden de werkzaamheden voor een redelijke vergoeding willen uitvoeren. De Afdeling advisering stond afwijzend tegenover de wijzigingen inzake de benoeming van deskundigen in de visitatiecommissie door de NVAO. De gewijzigde benoemingsprocedure, waarbij de NVAO een goedkeuringsrecht had, dateert van 1 januari 2011. Dit betekent dat er nog nauwelijks ervaring is met deze procedure, en niet gesteld kan worden dat de huidige procedure niet voldoet, en nut en noodzaak onvoldoende zijn onderbouwd. Ook constateert de Afdeling enige tegenstrijdigheid in de motivering van het voorstel. De motivering lijkt er van uit te gaan dat kritiek beter te dragen is als het van door de instelling erkende professionals komt, terwijl het voorstel er juist op gericht is om de benoeming weg te halen bij de instellingen. Ik citeer het advies van de Afdeling advisering:

"Deze gedachte, waarvan de oorsprong ligt in de academische vrijheid als beginsel van hoger onderwijs, en tot uitdrukking komend in vormen van "peer review", is volgens de toelichting dé reden waarom de betrokken instellingen in het wetsvoorstel de gelegenheid krijgen een gezamenlijk voorstel voor deskundigen in te dienen bij de NVAO. Dit belang wordt echter al adequaat verwoord door de huidige regel, waarbij de instelling selecteert, maar pas tot benoeming kan overgaan na toestemming van de NVAO."²¹²

In reactie stelt de regering op het punt van benoeming van de deskundigen dat de noodzaak van het benoemingsrecht van de NVAO wordt ingegeven door het voorkomen van morele of financiële banden tussen beoordelaar en beoordeelde. Het instemmingsrecht, dat in 2011 aan de NVAO is gegeven, is hierom bij nader inzien onvoldoende geacht. Een tweede argument dat de regering noemt is dat het noodzakelijk is dat één instantie de knoop kan doorhakken indien de gezamenlijke instellingen er niet uit komen. Bij de derde nota van wijziging kwam de bevoegdheid echter alsnog te vervallen en blijft het sinds 2011 bestaande goedkeuringsrecht bestaan.²¹³

²¹¹ Wet van 4 december 2013 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs en wijziging van verschillende onderwijswetten in verband met de introductie onderscheidenlijk verbreding van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister en in verband met aanpassingen in de regelgeving betreffende het basisregister onderwijs en het persoonsgebonden nummer (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs), Stb. 2013, 558.

²¹² Kamerstukken II 2012/13, 33472, nr. 4, p. 8.

²¹³ Kamerstukken II 2012/13, 33472, nr. 15. Voor de toelichting hierop zie specifiek p. 10.

Evaluaties van het accreditatiestelsel sinds 2010

In 2013 is het accreditatiestelsel geëvalueerd door de NVAO,²¹⁴ de Onderwijsinspectie²¹⁵ en de Algemene Rekenkamer.²¹⁶ De minister van OCW heeft hierop een overkoepelende evaluatie van het stelsel gegeven.²¹⁷ In deze overkoepelende evaluatie worden een aantal sterke en zwakke punten van het stelsel gesignaleerd. Sterke punten zijn:²¹⁸

- Het onmiskenbare draagvlak. Het stelsel is voortgekomen uit de visitatiestelsels van de koepels en die herkomst is nog altijd merkbaar: het is nog altijd deel van het hoger onderwijs. Dit maakt dat de beoordelingen doorgaans geaccepteerd worden en dat de administratieve lasten gedragen worden.
- Het stelsel is ondanks het grote aantal betrokkenen en mede dankzij de evaluatiebureaus een zorgvuldige, goed geoliede machine, met een groot aantal kwaliteitswaarborgen.
- Het stelsel heeft een behoorlijke verbetercapaciteit: het verbetert zichzelf langzaam maar zeker. Zo is onlangs de lat hoger komen te liggen, worden panels beter samengesteld, gaat het meer om de inhoud en zijn rapporten leesbaarder.
- Sterk is ook de grote vakinhoudelijke deskundigheid van de panels. Deze deskundigheid draagt in hoge mate bij aan de stimulans die de beoordeelde ervaren voor de kwaliteit van hun opleiding.

Als verbeterpunten worden gesignaleerd:

- De hoge administratieve lasten voor de bekostigde en voor de niet- bekostigde instellingen zijn in tegenstelling tot gewekte verwachtingen in het nieuwe stelsel niet minder geworden.
- De inspectie wijst op het belang de betrouwbaarheid van de beoordelingen te evalueren.
- De instellingstoets stelt sommige instellingen teleur: deze is veeleisender dan verwacht. Sommige instellingen hebben hiervoor meer tijd nodig.
- De transparantie van verschillen tussen en profilering van vergelijkbare opleidingen kan worden verbeterd.
- Recente druk op het draagvlak van het stelsel, met name in het wo, als gevolg van onder andere de hoge belasting en toegenomen scherpste.

De Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, bestaande uit vertegenwoordigers van VSNU, Vereniging Hogescholen, NRTU, ISO, LSVb, NVAO, Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van OCW, heeft in 2015 het rapport "Accreditatie op maat, *Een doeltreffend en gedifferentieerd accreditatiestelsel*" opgeleverd.²¹⁹

Voornemens inzake accreditatie op 1 juni 2015

Op 1 juni 2015 is een brief van de Minister van OCW aan de Tweede Kamer gestuurd, waarbij dit rapport is meegestuurd en waarin de 'contouren van het doorontwikkelen van

²¹⁴ NVAO, Evaluatie Accreditatiestelsel Nederland 2011-2013, september 2013.

²¹⁵ Onderwijsinspectie, De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs, Utrecht, juli 2013.

²¹⁶ Algemene rekenkamer, Kwaliteitsbewaking hoger onderwijs Nederland en Vlaanderen vervolgonderzoek 2013.

²¹⁷ Brief van 12 september 2013, referentie nr. 531051, "Overkoepelende rapportage evaluatie nieuw accreditatiestelsel met beleidsreactie".

²¹⁸ Idem, p. 3.

²¹⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2014-2015, 31288 nr. 471.

het accreditatiestelsel' worden geschetst.²²⁰ Een van de prioriteiten hierbij is dat docenten en bestuurders meer 'eigenaarschap' ervaren bij het accreditatiestelsel. Ik citeer:

"Ik vind het essentieel dat docenten het gevoel hebben dat zij eigenaar zijn van hun onderwijs. Dat elke docent voelt dat het onderwijs hem of haar toebehoort, dat hij/zij verantwoordelijk is wat er daarin gebeurt, verantwoordelijk voor (een belangrijk deel van) de ontwikkeling van de studenten. (...) Accreditatie helpt daarbij: docenten ervaren dat er verbeteringen worden doorgevoerd in de opleiding. Dat kan alleen tot stand komen als een docent ook de ruimte heeft en voelt om zijn of haar rol te pakken. (...) Ik hoop dat docenten, wanneer ze over hun werk spreken, en studenten wanneer ze over hun studie praten, spreken over «ons» onderwijs."²²¹

Daarnaast bevat de brief aankondiging van diverse concrete maatregelen, waaronder het scheiden van aanbevelingen voor verbetering en het oordeel van de kwaliteit en het starten van een pilot met instellingsaccreditatie. Deze elementen zullen hieronder in de discussie nog nader aan de orde komen.

Advies onderwijsraad over kwaliteit in het hoger onderwijs

Tot slot is de Onderwijsraad in augustus 2015 gekomen met een advies over kwaliteit in het hoger onderwijs.²²² De minister heeft hierop een kabinetsreactie gegeven.²²³ Centraal in het advies van de Onderwijsraad staat het ontwikkelen van een kwaliteitscultuur op het niveau van de opleiding. Elementen van dit advies zullen in de onderstaande discussie nog aan de orde komen.

4.4.4 Discussie: kwaliteitszorg, accreditatie en de positie van de academicus

In deze discussie over kwaliteitszorg, accreditatie en de positie van de academicus wil ik een viertal verschillende dynamieken onderscheiden, die in de afgelopen jaren in het accreditatiestelsel aan de orde zijn geweest:

- Horizontaal verantwoorden of verticaal toezicht
- Verantwoorden of verbeteren;
- Digitale momentopname of continu toezicht; en
- Accreditatie van de opleiding of van de instelling.

Horizontaal verantwoorden of verticaal toezicht?

Het stelsel van accreditatie is in zijn algemeenheid te kwalificeren als een stelsel van toezicht, waarin zowel horizontale als verticale elementen aanwezig zijn. Horizontale elementen zijn:

- De rol van zelfevaluatie van de opleiding;
- De rol van de instelling bij de keuze voor de samenstelling van het visitatiepanel;
- Het visitatiepanel bestaat uit medeacademici en niet uit overheidsfunctionarissen;
- De 'verbeterfunctie' van het stelsel richt zich nadrukkelijk tot de opleiding zelf.

Daarnaast zijn verticale elementen in het stelsel:

²²⁰ Kamerstukken II 2014-2015, 31288 nr. 471.

²²¹ Kamerstukken II 2014-2015, 31288 nr. 471, p 8-9.

²²² Onderwijsraad 2015.

²²³ Kamerstukken II 2015-2016, 31288, nr. 487.

- De NVAO is verantwoordelijk voor vaststelling van de normen die maatgevend zijn voor de beoordeling van de opleiding;
- De NVAO clustert opleidingen voor gezamenlijke beoordeling;
- De NVAO stelt de auditcommissie voor een instellingstoets samen;
- De NVAO heeft een goedkeuringsrecht voor het visitatiepanel;
- De NVAO heeft de mogelijkheid tot het instellen van een verificatiecommissie;
- De NVAO stelt uiteindelijk in een besluit de definitieve kwaliteit van de opleiding vast;
- Aan het accreditatiebesluit zijn rechtsgevolgen verbonden.

Het stelsel van accreditatie staat daarmee in zekere zin tussen verticaal toezicht, zoals bijvoorbeeld dominant in het primair en voortgezet onderwijs uitgeoefend door de Onderwijsinspectie, en volledig horizontale verantwoording, zoals het geval is bij onderzoeksvisitaties in het wetenschappelijk onderzoek.²²⁴

Het stelsel is hiermee kwetsbaar voor kritiek van twee kanten. Enerzijds kan men er op wijzen dat de externe borging van het niveau kwetsbaar is door de grote rol van de opleidingen en instellingen zelf. Er is een risico dat de indruk ontstaat van een 'slager die het eigen vlees keurt'. De opleiding en de instelling heeft immers zelf direct belang bij de uitkomst van de accreditatie en kan deze op verschillende manieren beïnvloeden. Anderzijds zijn de meer verticale aspecten ook niet vrij van kritiek, omdat het draagvlak hiervoor bij degenen die aan het toezicht onderworpen worden, kwetsbaar is. Dit is zichtbaar in de ervaring, die vrij algemeen uit de bovengenoemde evaluaties naar voren komt, dat visitatie en accreditatie vooral een bureaucratische belasting is.

Met name op het punt van de benoeming van het visitatiepanel is er spanning zichtbaar tussen deze verschillende uitgangspunten. Oorspronkelijk lag het benoemingsrecht bij de instelling. De NVAO kon echter indirect invloed uitoefenen doordat de NVAO een verificatieonderzoek kon starten wanneer het visitatiepanel een onjuist kader had gehanteerd. In 2011 een goedkeuringsrecht voor de NVAO ingevoerd. De NVAO kreeg in het wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen (ingediend bij de Tweede Kamer op 6 november 2012) de bevoegdheid om de van deskundigen in de commissies ten behoeve van accreditatie te benoemen. Deze wijziging is echter naar aanleiding van een kritisch advies van de Afdeling advisering van de Raad van State weer terug gedraaid.

Vanuit het oogpunt van academische vrijheid is het behoud van horizontale elementen in het toezicht op wetenschappelijk onderwijs van cruciaal belang. De academicus gaat, gezamenlijk met medeacademici, over wezenlijke elementen van de kwaliteit van het onderwijs. De inhoudelijke kwaliteit van academisch onderwijs behoort bij uitstek tot de expertise van academische peers.

Tegelijkertijd hebben de verticale elementen ook hun functie. De academische peer is professional op zijn of haar vakgebied, maar is daarmee nog niet professional in het houden van toezicht. Allereerst voorkomt het dat het visitatieproces te vrijblijvend wordt. Daarnaast is het van belang dat er enige dwang in het stelsel is om opleidingen die werkelijk onder de maat zijn te verwijderen. In het specifieke geval van de benoeming van deskundigen is mijns inziens met het benoemingsrecht van de instelling(en) en het instemmingsrecht van de NVAO een redelijk evenwicht gevonden.

²²⁴ Onderzoeksvisitaties komen aan de orde in het navolgende hoofdstuk.

Verantwoorden of verbeteren

Het stelsel is enerzijds een instrument voor de overheid om te bepalen welke opleidingen aanspraak hebben op bepaalde wezenlijke rechten, zoals graadverlening en bekostiging. Accreditatie heeft hierbij een controlerende functie. Het stelsel is echter ook een instrument om binnen de opleiding en tussen verschillende opleidingen de discussie over de kwaliteit van het onderwijs te stimuleren tussen peers, de zogenaamde verbeterfunctie.

De verbeterfunctie van het stelsel staat op gespannen voet met de controlerende functie. Zoals Ruud Louw het formuleert:

"Door de bureaucratisering in de zin van juridisering van de visitatie is deze verworpen tot een juridisch proces waar enerzijds door instellingen en visitatiecommissies veel aandacht moet worden besteed aan procedures, redactie en formulering van teksten in zelfstudies en visitatierapporten en anderzijds de NVAO haar besluiten goed moet motiveren omdat deze in rechte aanvechtbaar zijn. Dit is een gevolg van de directe koppeling van de visitatie aan de accreditatie van opleidingen, waaraan juridische gevolgen zijn verbonden: bekostiging, graadverlening en studiefinanciering. Voor de instellingen en visitatiecommissies is het riskant geworden zwakke punten van de opleiding in de zelfstudie te etaleren of aanbevelingen tot verbetering in het visitatierapport op te nemen. Als al aanbevelingen tot verbetering in een visitatierapport worden opgenomen, moet de visitatiecommissie daarbij goed letten op de redactie en de juiste woorden gebruiken om te voorkomen dat de NVAO deze als tekortkomingen leest en diengevolge accreditatie onthoudt."²²⁵

Enerzijds wordt accreditatie gezien als een instrument waarmee de 'echte kwaliteit' zichtbaar moet worden gemaakt en waarbinnen ruimte moet zijn voor het timmermansoog en alle mogelijke verbeteringen. Dit is in principe gericht op het bestuur van de instelling en de opleiding zelf. Anderzijds is accreditatie de feitelijke grondslag waarop essentiële rechten aan de opleiding worden toegekend. Het eerste is gebaat bij een informele, losse procedure waarin zoveel mogelijk openheid wordt betracht in een sfeer van vertrouwelijkheid. De tweede doelstelling staat hier echter aan in de weg, omdat het verbinden van rechtsgevolgen aan een dergelijk gecompliceerd oordeel leidt tot bureaucratisering en een sfeer waarin de kaarten tegen de borst worden gehouden. Niemand heeft immers belang bij het delen van informatie die ongunstig kan uitpakken voor het accreditatieoordeel.

Ook de aard van de informatie die nodig is voor een beoordeling, verschilt. Waar het bij het beoordelen van de minimale kwaliteit noodzakelijk is om gebruik te maken van in hoge mate objectiveerbare informatie, is de noodzaak hiervoor veel minder voor beoordelen van verbetermogelijkheden. Dit laatste is veeleer een intersubjectief proces, waarbij ook zachte informatie een rol kan spelen.

Hoe deze ontwikkelingen te beoordelen in het licht van academische vrijheid? Positief dat deze dynamiek onderkend wordt in de brief van 1 juni 2015 over het doorontwikkelen van het accreditatiestelsel. Het voorstel tot scheiden van de aanbevelingen voor verbetering van het visitatiepanel, die naar de instelling gaan, en het oordeel over de kwaliteit, dat naar de NVAO gaat is een poging om deze dynamiek tegen te gaan met een

²²⁵ Louw 2011, p. 76.

procedurele verbetering. Mogelijk creëert dit ruimte om het gesprek over verbetering in het visitatieproces daadwerkelijk te voeren. Veel zal afhangen van de werkwijze van het visitatiepanel en of een veilige sfeer gecreëerd wordt waarin de medewerkers van de opleiding kwetsbaar durven zijn en ook mogen zijn.

Het is de vraag of dit voldoende zal zijn en of niet een veel sterkere scheiding van deze functies noodzakelijk is. Zolang de vrees bestaat dat openheid van zaken kan leiden tot verlies van rechten, zal de terughoudendheid hiervoor blijven bestaan. Louw pleit voor een veel striktere scheiding van deze processen: een herstel van de instellingsaccreditatie en het loskoppelen van de visitaties van de opleidingen van de verlening van accreditatie.²²⁶ Deze richting heeft voordelen voor het maximaliseren van de mogelijkheden voor verbetering. Tegelijkertijd wordt hiermee wel het fundamentele idee losgelaten dat van elke opleiding wordt beoordeeld of ze kwalitatief aan de maat is als voorwaarde voor bekostiging.

Digitale momentopname of continu toezicht

Oorspronkelijk was accreditatie opgezet als een momentopname: eens in de zes jaar werd een accreditatieoordeel gegeven, als dit een positief oordeel was, dan kon de opleiding weer zes jaar vooruit zonder interventie van de NVAO, wanneer een negatief oordeel werd gegeven, kon de opleiding stoppen. Dit is te beschouwen als een digitale momentopname: het is voldoende of onvoldoende op een specifiek moment. Na een positief oordeel is de opleiding voor zes jaar goedgekeurd en kan extern toezicht zes jaar lang 'afwezig' zijn.

In de praktijk bleef het moment van accreditatie niet op zichzelf staan, maar ontstond een onderhandelingsproces tussen de instelling en de toezichthouder aan de voorzijde en aan de achterzijde van de accreditatieverlening. Voor een deel zijn deze ontwikkelingen meegenomen in de wijziging van het accreditatiestelsel in 2011. Aan de voorzijde werd door de opleiding geprobeerd zo goed mogelijk van te voren in te schatten welke elementen in de opleiding in het licht van het toezichtskader en met het oog op het beoogde visitatiepanel kwetsbaar zouden zijn en deze van tevoren al aan te pakken. Aan de achterzijde ontstonden mogelijkheden met de herstelperiode en buitenwettelijke bestuurlijke afspraken over kwaliteitsverbetering. Ook de inhoud van de accreditatieoordelen werd minder digitaal: in plaats van voldoende of onvoldoende kwam onvoldoende, voldoende, goed of excellent. Hiermee schoof het stelsel in feite op richting meer continu toezicht.

Deze ontwikkeling maakt de juridische status van accreditatieoordelen diffuser. Zijn de buitenwettelijke bestuurlijke afspraken juridisch bindend voor de opleiding of de instelling, of zijn dit inzichten die ten overvloede worden meegegeven? Als de opleiding op grond van het accreditatiekader als voldoende moet worden aangemerkt, is er dan nog wel ruimte voor bindende of niet-bindende aanbevelingen vanuit de NVAO? Mag de NVAO aanbevelingen doen om van een goede opleiding een excellente opleiding te maken? Vanuit de oorspronkelijke gedachte van het accreditatiestelsel zouden deze vragen ontkennend beantwoord moeten worden, maar in de huidige praktijk is het onderscheid tussen wat 'des opleidings' is en wat 'des toezichthouders', niet zo helder te maken.

²²⁶ Louw 2011, p. 108.

Hoe zijn deze ontwikkelingen te duiden in het licht van academische vrijheid? Voor deze relativisering van het digitale moment zijn verschillende verklaringen te geven, maar de belangrijkste verklaring die in de wetsgeschiedenis naar voren komt is dat het oordeel van het onthouden van accreditatie dermate ingrijpende gevolgen heeft voor een opleiding, maar ook voor de instelling en de studenten, dat er een zeer grote aarzeling bestond om hiertoe over te gaan. Het onthouden van accreditatie is als het ware zo ingrijpend dat dit alleen in het uiterste geval proportioneel werd geacht. Deze drempel is veel hoger dan niet geheel voldoen aan het accreditatiekader. Een andere invloed zou kunnen zijn dat het stelsel niet in staat is gebleken om ontwikkelingen zoals bij de Hogeschool Inholland te voorkomen. Risico van een momentopname is dat zich tussentijdse ontwikkelingen kunnen voordoen, die van grote invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs, maar niet meer in beeld zijn bij de toezichthouder. Het creëren van tussenliggende beoordelingen, of accreditatie onder voorwaarde van het aanvaarden van bepaalde bestuurlijke afspraken kan dan uitkomst bieden.

In dat licht is de wens van de toezichthouder om meer variëteit in het instrumentarium, bijvoorbeeld het gunnen van een herstelperiode, maar ook verdergaande bestuurlijke afspraken, begrijpelijk. Hoe begrijpelijk deze beweging naar continu toezicht hiermee echter ook wordt, het risico van deze ontwikkeling is dat de toezichthouder zich steeds meer vrijheden permitteert jegens degenen op wie toezicht wordt gehouden, de opleidingen en de instellingen. De opleiding blijft dan, zelfs wanneer de kwaliteit strikt genomen voldoende is, voortdurend geconfronteerd met de toezichthouder. Dit heeft niet alleen als risico dat er een grotere machtsconcentratie en monopolisering van de opvattingen van onderwijskwaliteit van de NVAO kan optreden, maar het kan er ook toe leiden dat beslissingen over verbetering van het onderwijs ver van de werkvloer worden genomen. Dit kan negatieve consequenties hebben voor de kwaliteit van besluitvorming en voor het draagvlak voor de besluitvorming bij diegenen die uiteindelijk de uitvoering van deze verbeteringen voor hun rekening zullen moeten nemen. Voor academische vrijheid is continu toezicht, ook wanneer de kwaliteit van de opleiding als voldoende wordt beschouwd, een risico.

De NVAO heeft in haar evaluatie gevraagd om de mogelijkheid om bestuurlijke afspraken te maken wettelijk vast te leggen. Hiermee zouden de mogelijkheden om buiten het accreditatieoordeel om toezicht uit te oefenen, wettelijk worden erkend. Het zou een stap verder in de richting van continu toezicht zijn. De regering gaat hier echter niet in mee en heeft juist aangegeven dat de NVAO zeer terughoudend dient om te gaan met bestuurlijke afspraken.²²⁷ Dit is mijns inziens, gelet op het bovenstaande, een juiste reactie. Het enigszins digitale karakter van accreditatie is een belangrijke waarborg voor proportioneel toezicht, omdat het de opleidingen en instellingen behoed voor goedbedoelde interventies van de toezichthouder die verder reiken dan het behouden van een ondergrens van onderwijskwaliteit.

Accreditatie van de opleiding of de instelling

Vanaf het begin van de invoering van het accreditatiestelsel is het niveau van accreditatie een punt van discussie geweest. De opleiding is in zekere zin de kleinste afzonderlijke eenheid binnen de universiteit. De opleiding is in artikel 7.3, tweede lid van de Whw gedefinieerd als "een samenhangend geheel van onderwijsseenheden, gericht op

²²⁷ Brief van OCW van 12 september 2013, Kamerstukken II 2012-2013, 32210, nr. 24, p. 12, zie ook Kamerstukken II 2014-2015, 31288 nr. 471, p. 14.

de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken". Het feit dat de opleiding direct verbonden is met het eindniveau van de student en onder andere zijn kansen op de arbeidsmarkt, pleit in het voordeel van accreditatie op het niveau van de student.

Vanuit het oogpunt van de docenten in het wetenschappelijk onderwijs kan dit echter wel wat kunstmatig overkomen. Zeker sinds de invoering van de bachelor-master structuur is het aantal afzonderlijke opleidingen vaak groot, terwijl er een grote mate van overlap kan zijn tussen verschillende opleidingen in bijvoorbeeld de inzet van personeel en de inzet van materiele voorzieningen. De coordinatie van het onderwijs vindt immers voor een belangrijk deel op facultair niveau plaats. Vanuit het oogpunt van de organisatie van onderwijs doet accreditatie op opleidingsniveau wat kunstmatig aan.²²⁸

Sinds 2011 is het mogelijk om een instellingstoets aan te vragen (artikel 5a.13b van de Whw). Deze instellingstoets geeft de instelling als het ware een recht op een beperktere invulling van de opleidingsaccreditaties: wanneer de instelling de interne kwaliteitszorg op orde heeft, kan de toetsing van het niveau van de opleidingen beperkter blijven. De instelling staat dan immers al garant voor een goede kwaliteitszorg, een visie op onderwijs en het personeel en de voorzieningen. De opbrengst van de invoering van instellingsaccreditatie is echter tot nu toe teleurstellend: de verwachte lastenverlichting heeft zich niet gerealiseerd en de ervaren administratieve lasten blijven een hardnekkig probleem.²²⁹ Wanneer gekeken wordt naar de wijze waarop de instellingstoets is vormgegeven, is dit te verklaren: de elementen die in het kader van een beperkte opleidingstoets niet meer aan de orde komen, komen wel aan de orde in het kader van de instellingstoets. Voor de opleiding zal het per saldo weinig uitmaken of de informatie verzameld moet worden ten behoeve van een instellingstoets, of ten behoeve van een uitgebreide opleidingstoets.

In de brief inzake doorontwikkeling van het accreditatiestelsel is aangekondigd dat in 2017 een pilot wordt gestart met een pilot voor instellingsaccreditatie.²³⁰ Deze richting wordt ook geadviseerd in Accreditatie op maat,²³¹ en wordt ook bepleit door de VSNU.²³² De aangekondigde pilot is op het moment van schrijven nog weinig uitgewerkt, maar de basisgedachte van de minister is dat de instelling bij de instellingsaccreditatie wordt getoetst op basis van de criteria van de huidige instellingstoets en wordt beoordeeld op de wijze waarop zij zelf instaat voor de kwaliteit van haar opleidingen.²³³ In Accreditatie op maat wordt gesproken van drie verschillende lijnen:

- de huidige instellingstoets kwaliteitszorg;
- audit trials om bij een selectie van de opleidingen te beoordelen of de opleidingsevaluatie goed is uitgevoerd; en
- de vormgeving van goede governance, waaronder de positie van opleidingscommissies, examencommissies, medezeggenschapsraden en de raad van toezicht.

²²⁸ Overigens kan dit in het HBO anders zijn, omdat het HBO doorgaans meer op opleiding is georganiseerd.

²²⁹ Kamerstukken II 2012-2013, 32210, nr. 24, p. 2.

²³⁰ Kamerstukken II 2014-2015, 31288 nr. 471, p. 9 e.v.

²³¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2014-2015, 31288 nr. 471, p. 4.

²³² <http://www.vsnunl.nl/files/documenten/Domeinen/Onderwijs/Accreditatie%202017.pdf>.

²³³ Kamerstukken II 2014-2015, 31288 nr. 471, p. 18.

Overigens lijkt op het moment van sluiten van dit onderzoek de aangekondigde pilot voor instellingsaccreditatie van de baan te zijn vanwege het ontbreken van politieke steun in de Tweede Kamer.²³⁴

In augustus 2015 heeft de Onderwijsraad een advies uitgebracht over kwaliteit van het hoger onderwijs. Naar het oordeel van de Onderwijsraad is het huidige kwaliteitsbeleid uit evenwicht wat betreft doelstellingen, instrumentarium en zeggenschap. Er ligt te veel nadruk op landelijke standaarden, kwantitatieve instrumenten en er is te weinig nadruk op de centrale verantwoordelijkheid van de opleiding zelf voor de onderwijskwaliteit.

Een centrale notie in het advies van de Onderwijsraad, in reactie op deze disbalans, is het belang van een sterke, lokale kwaliteitscultuur voor onderwijskwaliteit. Onder een sterke kwaliteitscultuur verstaat de Onderwijsraad: een cultuur die stimuleert dat alle betrokkenen, zowel intern als extern, zich continu richten op het definiëren en behalen van de gewenste kwaliteit en door middel van een constructief-kritische houding streven naar de daarvoor zo nodig vereiste kwaliteitsverbeteringen.²³⁵ Het primaat voor het realiseren van een sterke kwaliteitscultuur ligt bij de opleiding, de andere verantwoordelijke organen dienen aan het ontwikkelen van deze lokale kwaliteitscultuur ruimte te geven. Tegenover de nadruk op landelijke standaarden staat de lokale invulling van onderwijskwaliteit. Tegenover de nadruk op kwantitatieve standaarden staat een kwalitatieve benadering van onderwijskwaliteit.

Vanuit deze visie pleit de Onderwijsraad juist voor afschaffing van de instellingstoets en het niet starten van een pilot inzake instellingsaccreditatie. De Onderwijsraad stelt dat de instellingstoets kan leiden tot centralisatie van de verantwoordelijkheden en verminderde betrokkenheid van studenten, docenten en opleiders.²³⁶ Omdat van het instellingsbestuur gevraagd wordt om 'in control' te zijn, moet het instellingsbestuur zicht hebben op de kwaliteit en kwaliteitszorg van de opleidingen. Dit kan aanzetten tot het sturen op externe afspraken en standaarden. In plaats hiervan is een heldere scheiding van verschillende rollen tussen de opleidingen, het instellingsbestuur en instanties op stelselniveau, zoals de NVAO, noodzakelijk om ruimte te geven aan het ontwikkelen van de kwaliteitscultuur op het niveau van de opleiding.

Hoe zijn deze ontwikkelingen te beoordelen in het licht van academische vrijheid? Veel hangt af van de wijze waarop instellingsaccreditatie wordt ingevoerd. De wijze waarop bijvoorbeeld Louw instellingsaccreditatie voor ogen heeft verschilt van de richting die de regering voor ogen lijkt te hebben. Louw pleit feitelijk voor een terugkeer naar het visitatiestelsel, waarbij de instelling wordt geaccrediteerd op basis van het voldoen aan alle wettelijke voorschriften. Het adagium is: de inhoud bij de opleiding, de randvoorwaarden bij de instelling. De minister van OCW lijkt echter een andere vorm van instellingsaccreditatie voor ogen te staan, waarbij het instellingsbestuur ook verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de opleidingen.

Het instellingsbestuur is het externe aanspreekpunt voor kwaliteitszorg, maar heeft intern een bescheiden rol in het realiseren van wetenschappelijk onderwijs. Het faculteitsbestuur heeft hierin wettelijk gezien het primaat. Het instellingsbestuur heeft geen coördinerende taak in het organiseren van het onderwijs, sterker nog, het instellingsbestuur mag niet dan in de situatie van taakverwaarlozing treden in deze

²³⁴ <http://www.dub.uu.nl/artikel/nieuws/opleidingen-niet-verlost-keurmeesters-nvao.html>.

²³⁵ Onderwijsraad 2015.

²³⁶ Onderwijsraad 2015, p. 32.

autonome bevoegdheden van de faculteit. Elementen van de vormgeving van governance, waaronder de instelling van opleidingscommissies en examencommissies, valt binnen het universitair onderwijs helemaal niet binnen de bevoegdheden van het college van bestuur. Ook het garanderen van het eindniveau van de opleidingen past niet bij deze verdeling van verantwoordelijkheden.²³⁷ Het is in het licht van deze verantwoordelijkheidsverdeling binnen de instelling voor wetenschappelijk onderwijs dan ook opmerkelijk dat in het kader van accreditatie wordt gekozen voor een pilot met instellingsaccreditatie in deze vorm.

De Onderwijsraad de signaleert mijns inziens terecht dat een instellingstoets kan leiden tot een centralisatie van verantwoordelijkheden binnen de instelling. A fortiori zou dit gelden voor een instellingsaccreditatie, waarbij ook het inhoudelijk niveau van de opleiding op centraal niveau binnen de instelling gegarandeerd zou moeten worden. Het instellingsbestuur zou dan op moeten treden als een enerzijds een soort intern accreditatieorgaan, maar anderzijds ook als verantwoordelijke voor het eindniveau. Deze centralisatie kan ten koste gaan van de betrokkenheid van de direct verantwoordelijken voor het onderwijs.

De centrale rol van de opleiding bij het bevorderen van een kwaliteitscultuur, zoals de Onderwijsraad bepleit, is mijns inziens in hoge mate in lijn met het beginsel van academische vrijheid als een beginsel van zeggenschap. Deze centrale rol van de opleiding sluit evenwel eveneens niet helemaal aan bij de verdeling van bevoegdheden, waarbij de faculteit een coördinerende rol heeft voor het onderwijs. Over hoe de centrale rol van de opleiding zich zou moeten verhouden tot de eigen rol van de faculteit in de coördinatie van onderwijs laat het advies zich niet uit.²³⁸

Een ander probleem dat te voorzien is, is dat de problematiek van een digitaal stelsel die zich al op opleidingsniveau voordoet zich a fortiori voordoet bij instellingsaccreditatie. In zekere zin zijn de reguliere universiteiten 'too big to fail': het is nauwelijks haalbaar om een universiteit instellingsaccreditatie, en de rechten die daarmee verbonden zijn, in zijn geheel te onthouden. Zelfs als de consequentie zou zijn dat dan wordt teruggevallen op opleidingsaccreditatie, en niet dat de rechten die verbonden zijn met accreditatie worden onthouden, zal dit grote consequenties hebben. Het zal bijzonder lastig worden om de proportionaliteit hiervan te wege. Binnen een instelling zullen altijd opleidingen zijn die sterker zijn en opleidingen die zwakker zijn. Een digitaal oordeel over de accreditatie van de instelling zal dan niet gemakkelijk zijn. Waarschijnlijker is dat dezelfde dynamiek als hierboven geschetst zich zal voordoen en verlening van de instellingsaccreditatie onder voorwaarden regel zal zijn. Zo zou de NVAO langs de randen van het wettelijk stelsel juist meer invloed hebben binnen de instelling dan in het huidige stelsel.

4.4.5 Conclusie

De analyse van het accreditatiestelsel maakt een element van academische vrijheid zichtbaar dat nauw samenhangt met de zeggenschap over het onderwijs: *peer review* bij

²³⁷ In het hoger beroepsonderwijs zou instellingsaccreditatie veel minder problematisch zijn, omdat de faculteit in een HBO-instelling geen zelfstandige wettelijke bevoegdheden heeft en het college van bestuur wel een veel directere verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van de opleidingen.

²³⁸ Er wordt alleen opgemerkt: "Er zijn verschillende spelers op instellingsniveau: het college van bestuur met de ondersteunende diensten, medezeggenschapsorganen, de raad van toezicht, de maatschappelijke adviesraad of beroepenveldcommissie, en de tussenlaag van bijvoorbeeld het faculteitsbestuur met ondersteunend personeel en de faculteitsraad. Deze functionarissen en organen bevinden zich op een scharnierpunt in het stelsel." De eigen positie van de faculteit wordt hiermee mijns inziens onvoldoende recht gedaan, omdat deze zich in een andere positie bevinden dan organen op centraal niveau.

het beoordelen van onderwijskwaliteit. Hoewel accreditatie primair speelt tussen overheid en instellingen, werken veranderingen in het stelsel wel door in de instelling en in de positie van de academicus. Academische vrijheid speelt geen formele rol bij de accreditatie van opleidingen, maar is wel zichtbaar in de betrokkenheid van academici zelf bij het toezicht op de onderwijskwaliteit. Het uitgangspunt van *peer review*, waarbij het oordeel over de kwaliteit van onderwijs aan gelijken is, speelt op verschillende manieren een rol in het stelsel. Allereerst is de zelfevaluatie van de opleiding een belangrijk eerste uitgangspunt bij de accreditatie. Hierbij spelen academici zelf een belangrijke rol. Daarenboven is ook het visitatiepanel samengesteld uit academici. Het visitatiepanel beïnvloed in hoge mate het uiteindelijke accreditatieoordeel.

Tegelijkertijd zijn er ook elementen van verticaal toezicht aanwezig, waar academici zelf geen overwegende invloed op hebben, zoals de accreditatiekaders zelf. Het stelsel van accreditatie houdt hiermee een midden tussen verticaal toezicht, zoals bijvoorbeeld dominant in het primair en voortgezet onderwijs, uitgeoefend door de Onderwijsinspectie, en volledig horizontale verantwoording, zoals het geval is bij onderzoeksvisitaties in het wetenschappelijk onderzoek.

Academische vrijheid is ook in dit verband niet een doel op zichzelf of een ongefundeerd privilege voor de academicus, maar stoelt op de gedachte dat de kwaliteit van onderwijs uiteindelijk het meest gebaat is bij vrijheid en verantwoordelijkheid van de academische gemeenschap en het individu binnen deze gemeenschap voor wetenschappelijk onderwijs. Tegelijkertijd is enige externe controle noodzakelijk om te voorkomen dat opleidingen naar binnen gekeerd raken, verstarren of zelfgenoegzaam worden. Visitaties hebben hierin een belangrijke rol. Accreditatie voorkomt dat visitaties te vrijblijvend worden voor instellingen en opleidingen. Het gaat steeds om het realiseren van de juiste *checks and balances*.

De parameters van dit stelsel zijn door de jaren heen in beweging geweest. Ik heb vier verschillende dynamieken beschreven in het accreditatiestelsel, horizontaal versus verticaal toezicht, controlerend versus stimulerend toezicht, toezicht als digitale momentopname versus continu toezicht en de opleiding versus de instelling als eenheid waarop toezicht wordt gehouden. De keuzes binnen deze 'assen' zijn van invloed op de positie van de academicus ten aanzien van het onderwijs.

Een verdergaande verticalisering van toezicht vermindert de zeggenschap van academici over hun eigen en elkaars kwaliteit van onderwijs en staat op gespannen voet met academische vrijheid als beginsel van zeggenschap. Zeggenschap over wie de bevoegde 'peers' zijn voor beoordeling van de opleiding geeft niet alleen draagvlak voor het uiteindelijke oordeel, maar ook voor het opvolgen van de aanbevelingen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de strijd om het benoemingsrecht van het visitatiepanel tussen de NVAO en de instellingen.

De controlerende en stimulerende functie van het toezicht binnen het accreditatiestelsel staat op gespannen voet met elkaar. Op zichzelf is het positief dat hiervoor aandacht is, bijvoorbeeld in het scheiden van de aanbevelingen voor de opleiding en de rapportage voor NVAO, maar het is de vraag of niet een verdergaande scheiding van deze functies noodzakelijk is. Het fundamentele verschil in de mate van vertrouwelijkheid die gecreëerd kan worden in een procedure gericht op controle versus een procedure die gericht is op verbetering noopt tot verdergaande maatregelen dan een scheiding tussen de uiteindelijke aanbevelingen en de rapportage.

In de beweging van een statisch stelsel waarin een digitale momentopname (voldoende of onvoldoende) centraal staat naar een meer dynamisch stelsel, waarin toezicht gradueel wordt ingevuld, wordt het juridisch karakter van toezicht diffuser en is er een risico dat de toezichthouder een steeds verdergaande invloed verwerft op de opleiding, zelfs wanneer de opleiding strikt genomen voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. De verantwoordelijkheid voor de continue verbetering van de opleiding komt dan verder van de academici die betrokken zijn bij de vormgeving van de opleiding te liggen. Het standpunt van de regering tegenover de wens van de NVAO om de mogelijkheid om bestuurlijke afspraken te maken vast te leggen in de wet kan ook vanuit het oogpunt van academische vrijheid worden onderschreven.

De opleiding als eenheid van accreditatie is tot nu toe het uitgangspunt, maar in het huidige stelsel bestaat de mogelijkheid om een instellingstoets kwaliteitszorg aan te vragen. Hoewel de concrete plannen om te experimenteren met de instellingstoets in 2017 van de baan lijken te zijn, is er vanuit verschillende kanten wel gepleit voor een nog sterkere nadruk op de instelling als eenheid van accreditatie.. Om een aantal redenen ben ik kritisch over de ontwikkeling richting de instelling als eenheid van accreditatie. Kernvraag is welke verantwoordelijkheid het instellingsbestuur precies zal krijgen. Wanneer aan het instellingsbestuur verantwoordelijk wordt voor de kwaliteit van de opleidingen, kan dit leiden tot een centralisatie van verantwoordelijkheden binnen de universiteit, die niet aansluit op de wettelijke verdeling van bevoegdheden binnen de universiteit. Daarnaast zal instellingsaccreditering naar verwachting niet gaan functioneren als een digitaal onderscheid. Risico hierbij is dat de grenzen van wat aan de NVAO als toezichthouder is en wat aan de instelling is, hierdoor verder zullen vervagen.

Over de gehele linie blijft een fundamentele vraag of het stelsel als geheel niet te zeer is ingestoken vanuit een verticaal, publiekrechtelijk perspectief. Door de koppeling van een inhoudelijk oordeel van peers over de kwaliteit van het onderwijs aan ingrijpende rechtsgevolgen dreigt enerzijds het inhoudelijk beoordelingsproces te formaliseren, en anderzijds de formele besluitvorming de voor de rechtszekerheid wenselijke mate van voorspelbaarheid te verliezen.

4.5 De positie van de examencommissie en academische vrijheid

Een derde onderwerp dat ik in het kader van wetenschappelijk onderwijs wil bespreken is de positie van de examencommissie in relatie tot academische vrijheid. Het onderwerp examinering is reeds aan de orde gekomen in de algemene historische schets van de bestuurlijke ontwikkeling van de universiteit in hoofdstuk 2. Het recht tot het afnemen van een examen, het ius examinandi, is in dit kader aangemerkt als een van de traditionele (gewoonte)rechten van de academische gemeenschap.

De examencommissie heeft een specifieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de examinering, die hierboven al in algemene zin aan de orde is gekomen. In het onderstaande ga ik dieper in op de historische ontwikkeling van de examinering (4.5.1), enkele actuele ontwikkelingen (4.5.2) en de verhouding met de positie van de academicus (4.5.3).

4.5.1 Historische ontwikkeling inzake examinering

Examinering in het hoger onderwijs is altijd verbonden geweest met de graadverlening en de daarbij behorende toegang tot specifieke beroepsgroepen. Examinering kent daarbij een formeel moment, het toekennen van de graad, waaraan rechtsgevolgen

verbonden zijn, en een informeel moment, het beoordelen van het kennen en kunnen van de student om vast te stellen of graadverlening aan de orde kan zijn.

A.O.C. Verpaalen schetst de historie van het examen van 1815 tot 1960.²³⁹ In de negentiende eeuw werden examens mondeling afgenomen tegenover de gehele faculteit (bestaande uit een aantal professoren) of een deel van de faculteit. In het Academisch Statuut van 1877 werd een quorum ingesteld van ten minste drie faculteitsleden. Er werd niet meer dan één persoon geëxamineerd. Het beperkte aantal hoogleraren en studenten maakte dat deze werkwijze mogelijk was.

Na de Tweede Wereldoorlog nam het aantal studenten echter snel toe. Ook de universitaire staf werd uitgebreid met universitair medewerkers. Deze veranderingen kregen een antwoord in de WWO van 1960. Het wettelijk model bleef echter gestoeld op examinering door of namens de faculteit (artikel 31 WWO). Wel konden de wetenschappelijk medewerkers door de curatoren, op voorstel van de faculteit, worden toegelaten tot het afnemen van examens onder verantwoordelijkheid van de betrokken hoogleraar. De commissies uit de faculteit die het examen afnamen waren de examencommissies in de oorspronkelijke betekenis van het woord.

Ondanks het wettelijke uitgangspunt dat ten overstaan van de gehele faculteit werd geëxamineerd, was een praktijk ontstaan waarin studenten voor onderdelen van de studie afzonderlijke tentamens aflegden bij individuele hoogleraren. Dit onderdeel hoefde dan niet weer terug te komen op het examen.²⁴⁰ Dit mocht echter voor maximaal de helft van de vakken. Specifiek voor de examinering had de toename van het aantal studenten na de Tweede Wereldoorlog grote gevolgen. Zoals Verpaalen het zegt:

"De massale toeneming van de aantallen studenten die geëxamineerd moesten worden maakte het in vele faculteiten in toenemende mate onmogelijk om ieder van hen individueel, dus mondeling, te examineren [...] Het mondelinge examen loste op in een reeks per vak afgenomen schriftelijke tentamens."²⁴¹

De tentaminering van verschillende deelvakken van een studie, eerst een informele praktijk om onderdelen van het examen voor te bereiden, werd aldus de gebruikelijke wijze van examinering. Het 'examineren' door de faculteit en de examencommissie veranderde in een formele handeling van het controleren of alle tentamens afgelegd waren. De centrale rol van de faculteit in de examinering veranderde hierin mee: het beoordelen van kennen en kunnen van de kandidaat viel toe aan de verschillende vakdocenten, al dan niet hoogleraar, binnen de grenzen van het onderwijs- en examenregeling en de faculteit of de examencommissie kreeg een meer administratieve taak in het organiseren van de tentamens en het controleren of alle tentamens waren afgelegd en de graad kon worden verleend. De examinerator is op grond van artikel 7.12c van de Whw nog steeds degene die exclusief bevoegd is inzake het afnemen en beoordelen van een tentamen.²⁴²

²³⁹ Verpaalen 1978, zie ook Louw 2011, p. 4.12 e.v.

²⁴⁰ Verpaalen 1978, p. 36.

²⁴¹ Verpaalen 1978, p. 38.

²⁴² Zoals hieronder nog nader aan de orde zal komen, kan zelfs de examencommissie niet treden in het oordeel van de examinerator over een afgelegd tentamen, Rb. Den Haag, 4 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14531.

In de kern is deze verdeling van bevoegdheden tot de dag van vandaag actueel, met dien verstande dat er sinds een aantal jaar verandering is opgetreden in de positie van de examencommissies. Ook onder de huidige Whw vormen administratieve taken, zoals het aanwijzen van examinatoren en het verlenen van vrijstellingen, een belangrijk deel van de werkzaamheden van de examencommissie.²⁴³ Deze taken worden echter in toenemende mate in het licht gesteld van het bewaken van het niveau van de afstuderende studenten.

4.5.2 De uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de examencommissie

De positie van de examencommissie in het hoger onderwijs sinds enkele jaren in de belangstelling. Ik wijs op een advies van de Onderwijsraad uit 2004,²⁴⁴ en het onderzoek Onderwijsinspectie uit 2009 over de examencommissie.²⁴⁵ In de wet versterking besturing is de taak van de examencommissie mede naar aanleiding hiervan gewijzigd.²⁴⁶ Uitgangspunt hierbij was het vergroten van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie.

De wettelijke taak van de examencommissie is onder de Wet versterking besturing verbreed naar een meer inhoudelijke taak inzake het waarborgen van het niveau van examinering. De examencommissie heeft tot taak 'op objectieve en deskundige wijze vast te stellen of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad'.

De bevoegdheden van de examencommissie zijn met het oog op deze taakuitbreiding verruimd, waarbij de commissie de bevoegdheid heeft om bindende instructies uit te vaardigen. Het gaat hier om richtlijnen en beoordelingsnormen voor tentamens, die betrekking kunnen hebben op de vorm, maar ook op de aansluiting bij de eindtermen. Deze bevoegdheden worden, tezamen met de bestaande bevoegdheden tot het aanwijzen van examinatoren gezien als een belangrijke borging van de kwaliteit van examens en tentamens. Daarnaast is toetsing en examinering een zelfstandig onderdeel geworden van het accreditatiekader (artikel 5a.8, tweede lid, onderdeel d van de Whw). Dit heeft geleid tot een grotere aandacht voor examinering en het eindniveau van de student in het accreditatieproces.

In de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is een nieuw voorschrift opgenomen met betrekking tot de samenstelling van de examencommissie.²⁴⁷ Er dient ten minste één lid als docent verbonden te zijn aan de desbetreffende opleiding of aan een van de opleidingen die tot de groep van opleidingen behoort, een lid van buiten te zijn en personen die financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling worden uitgesloten.

²⁴³ Daarnaast heeft de examencommissie een taak inzake het beoordelen van fraude bij tentamens.

²⁴⁴ Onderwijsraad 2004.

²⁴⁵ Onderwijsinspectie 2009.

²⁴⁶ Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing), Stb 2010, 119.

²⁴⁷ Wet van 4 december 2013 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs en wijziging van verschillende onderwijswetten in verband met de introductie onderscheidenlijk verbreding van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister en in verband met aanpassingen in de regelgeving betreffende het basisregister onderwijs en het persoonsgebonden nummer (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs), Stb. 2013, nr. 558.

Sinds de invoering van de Wet versterking besturing in 2010 is er enkele jaren ervaring opgedaan met de nieuwe rol van de examencommissie. De eerste evaluatie van de Onderwijsinspectie heeft als belangrijkste conclusie op dit onderdeel is dat de nieuwe taak nog weinig vorm heeft gekregen, omdat de andere taken van de examencommissie nog overheersend zijn. Zoals het wordt verwoord in het Rapport Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs, *een bijdrage aan de evaluatie van het wetstraject versterking besturing* van de Onderwijsinspectie: "In de praktijk eist de 'besluitenmachine' (beslissen over aanvragen, klachten en incidenten) vaak nog te veel de aandacht en dat gaat ten koste van de aandacht voor het grotere geheel en de verdere taakontwikkeling."²⁴⁸ In de praktijk blijkt dan ook dat veel taken met betrekking tot het bewaken van de kwaliteit van toetsing en beoordeling wordt gedelegeerd of gemandateerd aan een toetscommissie.²⁴⁹ De onderwijsinspectie toont zich dus kritisch, omdat de nieuwe wettelijke taak nog te weinig vorm krijgt.

In 2015 is een nieuw onderzoek van de Onderwijsinspectie verschenen naar het functioneren van de examencommissies in het hoger onderwijs.²⁵⁰ De inspectie concludeert in zijn algemeenheid dat de examencommissies zich meer richten op de borging van de kwaliteit van tentaminering en examinering. Examinatoren worden vaker aangewezen en er worden vaker richtlijnen en aanwijzingen uitgevaardigd voor tentamens. Tegelijkertijd signaleert de Onderwijsinspectie als belangrijkste verbeterpunten:²⁵¹

- de examencommissie zou periodiek onderzoek moeten doen of het totale pakket van tentamens de vereiste eindkwalificaties toetst;
- de examencommissie zou de aanwijzing van examinatoren meer als instrument van kwaliteitsborging moeten benutten;
- de examencommissie zou in meer gevallen richtlijnen voor de constructie van tentamens moeten uitvaardigen;
- het toezicht op de naleving van richtlijnen en regelingen over fraude kan verbeterd worden.

4.5.3 Discussie: de positie van de examencommissie en academische vrijheid

Het is interessant in het licht van de bovengeschetste geschiedenis dat de taak van waarborg van het inhoudelijke niveau van de student voor de examencommissie weer opnieuw in beeld is gekomen. Anders dan in het verleden gaat het echter niet om het feitelijk afnemen van een examen, maar om het borgen van het inhoudelijk niveau van de student door middel van richtlijnen en het aanwijzen van examinatoren. Deze taak en bijbehorende bevoegdheden zijn toebedeeld aan een orgaan dat sinds jaar en dag gewend was om voornamelijk administratieve taken te vervullen, de examencommissie.

In deze discussie ga ik in op enkele elementen die van belang zijn in het licht van academische vrijheid:

- de onduidelijkheid in het wettelijk kader over de taak van de examencommissie;
- de waarde van het versterken van de onafhankelijkheid van de examencommissie ten opzichte van het college van bestuur cq de faculteit;
- het opstellen van richtlijnen voor examinering;

²⁴⁸ Onderwijsinspectie 2013, p. 20.

²⁴⁹ Idem.

²⁵⁰ Onderwijsinspectie 2015.

²⁵¹ Onderwijsinspectie 2015, p. 49.

- de aanwijzing van examinatoren; en
- de vraag of de examencommissie de verwachtingen inzake het borgen van de kwaliteit waar kan maken.

Verhouding met de individuele examinerator in het vaststellen van kennis, inzicht en vaardigheden

Het is niet geheel duidelijk wat examencommissies op grond van de wet precies te borgen hebben. Op grond van artikel 7.12 Whw, lijkt de examencommissie een *directe verantwoordelijkheid* te hebben voor het vaststellen van kennis, inzicht en vaardigheden van de student in het licht van de te verlenen graad. De formulering van artikel 7.12 Whw sluit nauw aan bij de bewoordingen van artikel 7.10, eerste lid, dat het tentamen definieert als een onderzoek naar de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de examinandus. De examencommissie heeft in deze lezing een hele ruime verantwoordelijkheid inzake het borgen van het eindniveau van de student.

Op grond van artikel 7.12b Whw, waarin de taken van de examencommissie zijn opgesomd, lijkt het echter te gaan om het borgen van de kwaliteit van tentamens en examens en het borgen van een deugdelijke vaststelling van de uitslagen van tentamens en examens. Dit impliceert een *indirecte verantwoordelijkheid* voor het vaststellen van de kennis, inzicht en vaardigheden van de student. Via de borging van de kwaliteit van de examens en de kwaliteit van de vaststelling van de uitslag wordt indirect het eindniveau van de student geborgd. Deze lezing gaat uit van een veel nauwere verantwoordelijkheid inzake het borgen van het eindniveau van de student dan in de ruime lezing.

Het verschil in taakopvatting is relevant voor alle taken van de examencommissie. Het kan onder andere van belang zijn wanneer er verschil van mening is over het kennen en kunnen van de student tussen de examinerator en de examencommissie. Vanuit de ruime verantwoordelijkheid zou de examencommissie in dat geval de bevoegdheid hebben om op eigen gezag vast te stellen dat de student niet voldoet aan de voorwaarden voor graadverlening, ongeacht of alle tentamens behaald zijn. Vanuit de nauwere verantwoordelijkheid zou de examencommissie hooguit de bevoegdheid hebben om de docent aan te spreken op het vaststellen van de uitslag van het tentamen of anderszins aanpassingen te doen in het toetsingsbeleid, maar niet om op eigen gezag een andere uitslag vast te stellen.

Voor de positie van de hoogleraar en het ander onderwijsend personeel is de keuze tussen de verschillende lezingen ook relevant: in hoeverre mag de examencommissie ingrijpen in de bevoegdheden van de hoogleraar of het ander onderwijsend personeel? In de tweede lezing gaat de examencommissie over de randvoorwaarden, maar in de eerste lezing zou de examencommissie een veel grotere verantwoordelijkheid hebben.

In de jurisprudentie wordt er van uit gegaan dat de examencommissie geen eigen bevoegdheden heeft inzake het vaststellen van de tentamenuitslag. De belangrijkste uitspraak op dit gebied is de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 26 mei 2000. Hierin stelt de Afdeling:

“Uit de in artikel 7.12 van de WHW neergelegde taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de Examencommissie en de examinatoren volgt, dat de Examencommissie niet bevoegd is tot het afnemen van tentamens noch tot het vaststellen van de uitslag daarvan. Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de met toepassing van artikel 7.12, derde lid, eerste volzin, van de WHW door de Examencommissie

aangewezen examinatoren. Het dwingende karakter van artikel 7.12 van de WHW verzet zich ertegen, dat terzake door de onderwijsinstellingen afwijkende regelingen worden vastgesteld.”²⁵²

Deze uitspraak is door het College van beroep voor het Hoger onderwijs (CBHO) bevestigd, ook ten aanzien van de nieuwe wettelijke bepalingen inzake de examencommissie, in de uitspraak van 29 september 2011.²⁵³ Ook in recente uitspraken van de rechtbanken Den Haag en Overijssel is deze lijn bevestigd.²⁵⁴ In deze beide zaken ging het om studenten die de opleiding volledig hadden afgerond. De examencommissies weigerden echter een diploma af te geven, omdat de examencommissie op basis van eigen overwegingen twijfels hebben over het eindniveau. De beide rechtbanken komen tot de conclusie dat het de bevoegdheid van de examinerator is om de uitslag van een tentamen te herzien, en niet de bevoegdheid van de examencommissie. De examencommissie mag dus niet een eigen oordeel stellen in de plaats van het oordeel van de examinerator. Deze jurisprudentielijn lijkt te pleiten voor de eerste lezing, waarin een indirecte verantwoordelijkheid voor de examencommissie is weggelegd.

Het behouden van het primaat van de individuele examinerator bij het beoordelen van tentamenuitslagen is van belang voor academische vrijheid, omdat hiermee de inhoudelijke expertise van de individuele docent wordt erkend en beschermd. Hierbij kunnen wel randvoorwaarden worden gegeven om de objectiviteit van de beoordeling te borgen, bijvoorbeeld door richtlijnen te geven over de afname van mondelinge tentamens. Evenzeer is deze verdeling van verantwoordelijkheden in het belang van de student, die anders geconfronteerd zou worden met grote rechtsonzekerheid omtrent de waarde van een door de examinerator vastgestelde tentamenuitslag. Ik ben sceptisch over de mogelijkheden voor de examencommissie om op grond van een eigen examen het niveau van de student te borgen. De examencommissie kan geacht worden expertise te hebben over het ontwerpen en beoordelen van tentamens, maar hoeft geen vakinhoudelijke expertise te bezitten. De toegevoegde waarde van directe betrokkenheid van de examencommissie, ten opzichte van het aanwijzen van een examinerator voor de beoordeling van het kennen en kunnen van de student, is hierdoor mijns inziens gering.

Onafhankelijkheid van de examencommissie binnen de instelling

De examencommissie is in belangrijke mate een gremium van de academisch professional zelf en in dat licht zou de toegenomen aandacht voor de onafhankelijkheid van de examencommissie kunnen worden gezien als een versterking van de positie van de professional. Dit standpunt wordt bijvoorbeeld ingenomen door De Vijlder en Huisman, die stellen: “In feite kan de versterking van de rol van examencommissies gezien worden als een stap in de ontwikkeling naar een steviger professionals governance tegenover het bestuur.”²⁵⁵ Ook het voorkomen dat financiële belangen een rol spelen in het beleid rond examinering is aan te merken als een waardering van het belang van onafhankelijke examinering.

Specifiek voor het universitaire onderwijs is de formulering van het wettelijke criterium mijns inziens echter ongelukkig. De Whw verbiedt leden van het instellingsbestuur of

²⁵² ABRvS, 26 mei 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6836.

²⁵³ CBHO, 29 september 2011, zaak nr. 2011/035.

²⁵⁴ Rb. Den Haag, 4 november 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:14531, Rb. Overijssel, 27 maart 2014 ECLI:NL:RBOVE:2014:1573.

²⁵⁵ Huisman en De Vijlder 2012, nr. 3.

personen die anderszins financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling te benoemen (artikel 7.12a van de Whw). Het criterium 'financiële verantwoordelijkheid dragen binnen de instelling' is binnen de universiteit een lastig criterium, omdat financiële verantwoordelijkheden zeer divers kunnen zijn. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat een leider van een onderzoeksinstituut financiële verantwoordelijkheid draagt voor het onderzoeksinstituut, maar verder op geen enkele manier 'belangen' heeft bij de werkzaamheden van de examencommissie. Onder de huidige wettelijke formulering zou hij geen lid mogen zijn van de examencommissie. Dit dient echter geen enkel doel. Mijns inziens vergt een redelijke uitleg dat alleen wanneer de financiële verantwoordelijkheid kan leiden tot (schijn van) belangenverstrengeling, benoeming in de examencommissie niet toegestaan is. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een opleidingsbestuurder, die financieel verantwoordelijk is voor een bepaalde opleiding, benoemd wordt in de examencommissie.

Het opstellen van richtlijnen voor examinering

De bevoegdheid tot het opstellen van richtlijnen is niet nieuw, maar bestond al in artikel 7.12, vierde lid (oud). Nieuw is wel dat de aanwijzing van examinatoren wordt beschouwd als een instrument voor borging van het eindniveau van de student.

Inzake het opstellen van richtlijnen laat het onderzoek van de Onderwijsinspectie een gemengd beeld zien. Relatief veel richtlijnen hebben betrekking op wat te karakteriseren is als 'randzaken': het gaat om identificatie van studenten, gedragsregels tijdens het tentamen en gebruik van beoordelingsformulieren.²⁵⁶ Deze zaken zijn natuurlijk van belang voor de examinering, maar met een daadwerkelijke borging van de inhoudelijke kwaliteit hebben ze weinig van doen. De Onderwijsinspectie staat op het punt van het uitvaardigen van richtlijnen een verdere versterking van de examencommissie voor. De Onderwijsinspectie acht het van belang dat de examencommissie ook richtlijnen uitvaardigt voor het construeren van tentamens. Dit lijkt uit te gaan van een ruime wettelijke taak van de examencommissie, waarbij de examencommissie direct het niveau van de student borgt.

Hoe is de bevoegdheid tot het opstellen van richtlijnen te beoordelen vanuit het licht van academische vrijheid? Het ius examinandi is nimmer een recht van de individuele academicus geweest. De borging van enige mate van objectiviteit van het oordeel over het kennen en kunnen van de student heeft altijd gelegen in de aanwezigheid van meerdere betrokkenen bij de examinering. Het vastleggen van de randvoorwaarden waaronder de objectiviteit van het oordeel over het kennen en kunnen van de student zo goed mogelijk kunnen worden geborgd, is mijns inziens zinvol.

Dit wordt anders wanneer gepoogd wordt om de objectiviteit van het oordeel zelf te garanderen door richtlijnen over bijvoorbeeld de precieze inhoud van tentamens of de inhoudelijke beoordeling van de tentamenuitslag. De examencommissie mist inhoudelijke vakkennis om hier zinvolle richtlijnen voor op te stellen. Dergelijke regels hebben het risico van een formaliserende werking voor het opstellen van een tentamen, die alle individuele creativiteit bij het opstellen van tentamens kan doodslaan. Richtlijnen voor het opstellen van het tentamen is mijns inziens hierom niet wenselijk.

Aanwijzen van examinatoren

²⁵⁶ Onderwijsinspectie 2015, p. 24.

De bevoegdheid tot het aanwijzen van examinatoren is niet nieuw, maar bestond reeds voor de wet versterking besturing in artikel 7.12, derde lid van de Whw (oud). Nieuw is wel dat de aanwijzing van examinatoren wordt beschouwd als een instrument voor borging van het eindniveau van de student.

Zoals blijkt uit een eerste evaluatie van de Wet versterking besturing, lijken veel examencommissies moeite te hebben met het complexe takenpakket en zich meer te richten op traditionele taken als het verlenen van vrijstellingen en het handelen naar aanleiding van fraude. Uit het meest recente onderzoek van de onderwijsinspectie uit 2015 spreekt, ondanks de algemeen positieve conclusie, een gemengd beeld. Zo worden wel vaker examinatoren aangewezen dan voorheen, hetgeen de Onderwijsinspectie als positief beoordeeld, maar wordt dit in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt als een instrument om kwaliteit te borgen: in bijna tachtig procent van de gevallen in het WO worden (bijna) alle docenten aangewezen als examinator.²⁵⁷ Vaak heeft de aanwijzing ook een algemene strekking, zonder specifiek tijdvak of vakgebied. Hieruit spreekt het beeld dat het aanwijzen van examinatoren een administratieve handeling is, zonder enige inhoudelijke toetsing.²⁵⁸ De Onderwijsinspectie staat ook op het punt van het aanwijzen van examinatoren een verdere versterking van de examencommissie voor. Het aanwijzen van examinatoren zou naar het oordeel van de Onderwijsinspectie beter benut moeten worden als instrument voor kwaliteitsborging.

Hoe is het aanwijzen van examinatoren te beoordelen in het licht van academische vrijheid? Kernvraag is wat deze borging van de kwaliteit van examinatoren zou kunnen inhouden. Het volgen van een (eenmalige of periodieke) cursus lijkt de meest voor de hand liggende invulling te zijn. In het hoger beroepsonderwijs wordt gewerkt met een zogenaamde Basis Kwalificatie Examinering en Senior Kwalificatie Examinering (BKE en SKE), ontwikkeld door de Vereniging van Hogescholen.²⁵⁹ Er wordt wel gepleit om dit ook te laten gelden voor het universitaire onderwijs.²⁶⁰ Er is geen principieel argument tegen het voorschrijven van een dergelijke cursus. Het is wel de vraag hoe effectief een dergelijke cursus op zichzelf is voor het borgen van het eindniveau van de student.

²⁵⁷ Onderwijsinspectie 2015, p. 20. In sommige faculteiten worden alle docenten van de faculteit als examinatoren aangewezen in het OER, bijvoorbeeld rechtsgeleerdheid aan de VU en rechtsgeleerdheid aan de RUG. Dit zijn toevallige voorbeelden, ik heb hier geen systematisch onderzoek naar gedaan. Het spreekt voor zich dat hiermee van enige zelfstandige waarborg van de kwaliteit van examinatoren geen sprake is. http://www.rechten.vu.nl/nl/Images/Jaarverslag%20Examencie%20RCH%202013-2014_tcm22-382505.pdf en <https://nestor.rug.nl/bbcswebdav/institution/Rechtsgeleerdheid/Trinicom/Regelingen/2013-2014/examenreglement%202013-2014.pdf>.

²⁵⁸ Niet in alle gevallen is de aanwijzing overigens een formaliteit en in sommige gevallen wordt de aanwijzing zelfs ingetrokken, nadat een kans is geboden aan de examinator om zich te verbeteren: http://www.hobson.nl/uploads/weblog/documenten/ams_13_3318_rb_amsterdam_eur_vv_intrekking_aanwijzing_examinator.pdf.

²⁵⁹ Verschillende hogescholen werken met een zogenaamde Basis Kwalificatie Examinering en Senior Kwalificatie Examinering (BKE en SKE), ontwikkeld door de Vereniging van Hogescholen. Zie hiervoor bijvoorbeeld: <http://www.vereniginghogescholen.nl/component/content/article/22/1334> en <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RmXpLdoSVkcJ:www.vereniginghogescholen.nl/publicaties-en-verenigingsafspraken/jaarcongressen-studiedagen-en-bijeenkomsten-vereniging-hogescholen-1/studiedagen-en-bijeenkomsten-vereniging-hogescholen-1/studiemiddag-rapporten-expertgroepen-bke-ske-en-protocol-praktisch-bekeken-19-juni-2014-1/2071-cursus-basis-kwalificatie-examinering-petra-bouw/file+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=nl&client=safari>.

²⁶⁰ Zie bijvoorbeeld het pleidooi van professor Bruijn, voorzitter van de Commissie Bruijn, die mede aan de wieg heeft gestaan van externe validering van onderwijskwaliteit. http://www.hobson.nl/uploads/formulierwizard/hobson_special_kwaliteitszorg_ho_op_de_rails_of_ontspoord.pdf, p. 48.

Een andere invulling van het borgen van de kwaliteit van examinatoren zou mogelijk het voeren van periodieke 'functioneringsgesprekken' met examinatoren. Dit zou echter wel leiden tot overlap in de verantwoordelijkheden van de werkgever en de verantwoordelijkheden van de examencommissie.

Feitelijke mogelijkheden om de verwachtingen waar te maken

Van de examencommissies wordt veel verwacht. De examencommissie moet het eindniveau van de student aan het einde van de opleiding borgen. De bevoegdheden inzake het aanwijzen van examinatoren en het opstellen van richtlijnen moeten hiertoe worden ingezet. Zoals hierboven al geschetst, komen hierbij al snel andere potentiële taken op. Het opstellen van richtlijnen is betrekkelijk zinloos zonder handhaving hiervan. Handhaving van deze richtlijnen roept echter lastige vragen op, niet in de laatste plaats of de examencommissie feitelijk in staat is om deze verwachtingen waar te maken.

De examencommissies zijn, naast de taken inzake borging van het eindniveau, belast met taken met een grote praktische urgentie, zoals het besluiten over vrijstellingsverzoeken, fraudegevallen etc. Het daadwerkelijk zicht houden op het niveau van de examinatoren, opstellen en handhaven van richtlijnen en op het eindniveau van de student is zeer arbeidsintensief.

De samenstelling van de examencommissie is in de huidige vorm niet berekend op zo'n zware taak. Het lidmaatschap van de examencommissie is traditioneel binnen de universiteit een nevenwerkzaamheid voor docenten-examinatoren, hoogleraren en het overige onderwijzend personeel met enig gezag. Deze samenstelling is een waarborg voor een groot draagvlak voor de besluiten van de examencommissie, ook wanneer het gevoelige zaken betreft zoals de bejegening van studenten, vermoedens van fraude etc. Tegelijkertijd maakt dit dat de tijd die de examencommissie beschikbaar heeft beperkt is.

Alleen wanneer de taakuitbreiding gekoppeld wordt aan financiële investeringen in de mogelijkheden voor de praktische taakuitoefening van de examencommissie, is een daadwerkelijke taakuitbreiding reëel. Dit verandert echter ook het karakter van de examencommissie: de arbeidsintensieve werkzaamheden zullen ofwel moeten worden uitbesteed aan een ondergeschikt bureau, ofwel moeten worden verricht door 'voltijdsleden'. Dit kan leiden tot een grotere afstand tussen de examencommissie en de degenen die daadwerkelijk het onderwijs en de examinering verzorgen en leiden tot een vermindering van het draagvlak voor oordelen van de examencommissie. Voor de mate van zeggenschap van academici over dit wezenlijke element van onderwijs zou dit naar mijn oordeel zeer nadelig zijn.

4.5.4 Conclusie

In deze paragraaf ben ik ingegaan op de positionering van de examencommissies in het wetenschappelijk onderwijs. Examinering was oorspronkelijk een taak van de faculteit, bestaande uit de gemeenschappelijke hoogleraren, of een delegatie hiervan, de examencommissie. Met de toename van studentenaantallen was deze werkwijze praktisch niet toereikend. Het mondelinge examen werd vervangen door een reeks van tentamens. De taak van de faculteit en de examencommissie kreeg hiermee een administratief karakter, waaronder het beoordelen of alle tentamens behaald waren en het borgen van rechtsgelijkheid in de behandeling van studenten, terwijl het beoordelen van het kennen en kunnen door docenten in afzonderlijke tentamens werd getoetst.

In de afgelopen jaren is de positie van de examencommissie op een aantal punten gewijzigd. De examencommissie wordt nadrukkelijk gepositioneerd als een waarborg voor het niveau van de student aan het eind van de opleiding. De bevoegdheden van de examencommissie worden ook in dit perspectief geplaatst: het opstellen van richtlijnen en het aanwijzen van examinatoren worden gezien als instrumenten voor het borgen van het eindniveau van de student. Vooralsnog lijkt de praktijk echter veelal sterker dan de leer: de aanwijzing van examinatoren wordt voor een belangrijk deel van de opleidingen nog steeds beschouwd als een administratieve formaliteit. De richtlijnen die zijn opgesteld hebben voornamelijk betrekking op randzaken, en niet zozeer op de tentameninhoud.

In het meest recente onderzoek van de Onderwijsinspectie wordt gepleit voor een verdergaande versterking van de positie van de examencommissie. De bestaande bevoegdheden zouden nadrukkelijker moeten worden ingezet voor het borgen van het eindniveau van de student. De richtlijnen zouden in dit kader ook betrekking moeten hebben op de constructie van tentamens en de examencommissie zou actief toezicht moeten houden op de constructie van tentamens. Het aanwijzen van examinatoren zou op kwalitatieve gronden moeten gebeuren. De Onderwijsinspectie lijkt de examencommissie primair als een intern toezichthouder te willen positioneren, die op basis van eigen bevoegdheden en aan de hand van haar eigen standaarden toezicht houdt op de examinering in de opleidingen die onder hem vallen.

Met betrekking tot academische vrijheid geeft dit een gemengd beeld. Enerzijds zijn examencommissies uitdrukking van positieve academische vrijheid in de termen van de in hoofdstuk 1 aangehaalde Berlin. Het zijn academische 'peers' die een specifieke verantwoordelijkheid inzake de gang van zaken rond examinering hebben. Voor de individuele docent/examinator kan echter anderzijds de ruimere taak van de examencommissie leiden tot spanningen tussen de individuele verantwoordelijkheid van de docent inzake het toetsen van het kennen en kunnen van de student en de verantwoordelijkheid van de examencommissie inzake het algemene examineringsbeleid. De vraag of en in welke mate zich hierbij spanningen voordoen, is sterk afhankelijk van de verdere invulling van dit beleid door een examencommissie en in het OER en het examenreglement, maar ook van de verwachtingen die in de wettelijke taak van de examencommissie besloten liggen.

De richting die de Onderwijsinspectie bepleit acht ik in het licht van academische vrijheid risicovol. De Onderwijsinspectie lijkt in de examencommissie vooral een soort interne inspectiedienst te zien. Niet alleen is het de vraag hoe zinvol richtlijnen over het opstellen van het tentamen zijn, het roept ook vragen op met betrekking tot de handhaving. De voorschriften die zien op randvoorwaarden worden doorgaans door de docenten die het tentamen afnemen gehandhaafd. Hierbij doen zich geen belangenconflicten voor. Dit kan anders zijn bij richtlijnen over de tentameninhoud. Hierover kunnen verschillen van mening zijn. Wanneer de examencommissie hier zicht op wil hebben, betekent dit veel extra werk. Bovendien mist de examencommissie hier vakinhoudelijke kennis, die bij de examinatoren wel aanwezig is. De toetsing van de examencommissie dient marginaal te zijn: terughoudend op de inhoud en gericht op de procedurele zorgvuldigheid en, als inhoudelijke ondergrens, het verbod van willekeur.

De gang van zaken inzake tentaminering loopt het risico om vergaand geformaliseerd en gejuridiseerd te raken. Dit kan ten koste gaan van de ruimte voor de academicus bij het ontwikkelen van een tentamen. Daarnaast kan deze taakuitbreiding het karakter van de examencommissie als een groep van peers aantasten, omdat de werkzaamheden zo omvangrijk worden dat het lidmaatschap in feite een voltijdsfunctie wordt. De aanwijzing van examinatoren kan op zichzelf aan voorwaarden worden gekoppeld, zoals het volgen van een cursus. De wat schoolse benadering in het HBO zal vermoedelijk echter binnen de universiteit op weinig draagvlak kunnen rekenen.

4.6 Conclusie: sturing van wetenschappelijk onderwijs en academische vrijheid

Academische vrijheid als beginsel van zeggenschap, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 3, impliceert dat academische vrijheid vorm moet krijgen in een bepaalde spanning met andere beginselen en belangen. In dit hoofdstuk heb ik verschillende wijzen van sturing van wetenschappelijk onderwijs door organen van de overheid onderzocht en de verhouding met academische vrijheid.

Bij analyse van het wettelijk kader zijn verschillende actoren te onderscheiden met eigen verantwoordelijkheden voor het realiseren van wetenschappelijk onderwijs. De individuele academicus heeft daarbij feitelijk en juridisch gezien een belangrijke positie, maar hij is nimmer absoluut autonoom. Hij kan een rol hebben als docent en examinator in het geven van onderwijs en het afnemen en beoordelen van tentamens. Academische vrijheid als negatieve vrijheid, een recht van het individu om gevrijwaard te blijven van externe invloeden, is hier beperkt aan de orde: alleen waar het de specifieke expertise van de individuele academicus betreft, de ontwikkeling van het onderwijs op het eigen vakgebied en het beoordelen van kennis, inzicht en kunde van de student op het eigen vakgebied, ligt tot op zekere hoogte het primaat bij het individu. Deze bevoegdheden zijn echter begrensd door grotere verbanden, waarin de individuele academicus een stem kan hebben, maar geen doorslaggevende stem heeft. Belangrijk in dit verband is de opleiding en het opleidingsbestuur, de faculteit en het faculteitsbestuur en de examencommissie. In de terminologie van Berlin is hiermee sprake van academische vrijheid als een positieve vrijheid: de academicus heeft in samenspraak met zijn collega's een stem in de invulling van het onderwijs, een collectief recht.

Daarnaast wordt de ruimte van de academische professional bepaald door andere actoren, die medeverantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van wetenschappelijk onderwijs. Het instellingsbestuur heeft de verantwoordelijkheid voor de interne kwaliteitszorg en is medeverantwoordelijk voor accreditatie van de opleidingen. De NVAO is belast met het accrediteren van opleidingen, na beoordeling door een panel van externe deskundigen. De minister van OCW heeft een stelselverantwoordelijkheid, die bepaalde bevoegdheden met zich meebrengt, waaronder de mogelijkheid om bekostigingssancties op te leggen.

Sturing door organen van de overheid is hiermee een complex begrip, dat betrekking kan hebben op uiteenlopende sturingsinstrumenten. In dit onderzoek heb ik me geconcentreerd op drie elementen van sturing, sturing via de bekostiging, sturing via voorschriften inzake kwaliteitszorg en accreditatie en sturing in de voorgeschreven positie van de examencommissie.

Bekostiging

Bekostiging vindt plaats in de relatie tussen overheid en instelling. De huidige algemene bekostiging voor onderwijs is gebaseerd op een tweetal variabele factoren, het aantal ingeschrevenen en het aantal verleende (bekostigde) graden en op een vaste onderwijsopslag. Uit de toelichting bij de invoering van de huidige systematiek blijkt dat er weinig bewuste prikkels zijn ingebouwd in de bekostiging. Het uitgangspunt is voornamelijk het vergoeden van daadwerkelijk gemaakte kosten. In de literatuur wordt soms kritisch gesproken over perverse prikkels in de bekostigingssystematiek door de sturing op 'output'. Doordat de prikkels gericht zijn op het laten (af)studeren van zo veel mogelijk studenten, wordt bijvoorbeeld het geven van moeilijke vakken, die juist voor de onderwijskwaliteit van belang zijn, ontmoedigd. Academische vrijheid, in de zin van het op inhoudelijke gronden bepalen van de zwaarte van het onderwijs en de tentaminering door academici, komt hiermee onder druk te staan.

Deze kritiek heeft nuancering. Er is geen directe causale relatie tussen de prikkels in de algemene bekostiging en sturing op de werkvloer. Colleges van bestuur en faculteitsbesturen hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de interne verdeling van middelen. Mijns inziens is het van belang om hierbij verschillende niveaus en verschillende wijzen van sturing te onderscheiden. Op macroniveau dienen de prikkels ook een gerechtvaardigd doel en stimuleren ze instellingen om prioriteit te leggen bij opleiden van studenten. Het zou zorgwekkend zijn wanneer rendementsvragen helemaal geen rol zouden spelen hierbij. Naarmate de totaalbedragen kleiner worden ten opzichte van het bedrag per student, neemt de kans op strategische effecten toe. Op mesoniveau, de verdeling binnen de instellingen, neemt het risico op perverse effecten toe. Zeker wanneer op microniveau met financiële prikkels wordt gewerkt is het risico op strategisch gedrag groot. Veel hangt daarbij echter wel af van de wijze waarop rendement een rol speelt. 'Harde' sturing, zonder mogelijkheid van uitleg is kwetsbaarder voor strategisch gedrag dan 'zachte' sturing, waarbij de cijfers een begin van het gesprek zijn.

Behalve de indicatoren op grond waarvan de bekostiging wordt verdeeld is ook de totale omvang van de bekostiging relevant: wanneer de studentenaantallen sterker stijgen dan de rijksbijdrage, zullen instellingen met relatief minder middelen meer onderwijs moeten verzorgen. Dit legt een druk op de opleidingen die voor de instellingen relatief 'duur' zijn.

Daarnaast is er voor een deel van de bekostiging (7%) een vorm van prestatiebekostiging ingevoerd. 5% wordt verdeeld op basis van prestatieafspraken, 2% wordt verdeeld op basis van profilering.

Accreditatie en kwaliteitszorg

Een ander belangrijk sturingsinstrument is kwaliteitszorg en accreditatie. Accreditatie heeft tot doel te waarborgen dat alleen die opleidingen aanspraak hebben op een aantal wezenlijke rechten, zoals het recht op verlening van graden, aanspraken op studiefinanciering voor de aan de opleiding ingeschreven studenten en recht op bekostiging, die onderwijs verzorgen dat kwalitatief aan de maat is.

Op grond van de analyse van het accreditatiestelsel kan een belangrijk specifiek element aan de zeggenschap van academici worden toegevoegd: het uitgangspunt van *peer review* in het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs. Het zijn primair academici zelf die de kwaliteit van het onderwijs beoordelen. Dit komt tot uitdrukking in de procedure, waarin een zelfevaluatie door de opleiding zelf en een oordeel van externe

peers in het visitatiepanel centraal staan. Tegelijkertijd zijn er ook elementen waarop geen directe invloed wordt uitgeoefend door academici. Het accreditatiekader zelf wordt vastgesteld door de NVAO, en de NVAO heeft een goedkeuringsrecht op het visitatiepanel.

Op basis van de jurisprudentie en de recente wetsontwikkelingen en beleidsvoornemens heb ik vier dynamieken geschetst binnen het stelsel:

- Horizontaal verantwoorden of verticaal toezicht
- Verantwoorden of verbeteren;
- Digitale momentopname of continu toezicht; en
- Accreditatie van de opleiding of van de instelling.

Vanuit het oogpunt van academische vrijheid is het van belang om de horizontale aspecten in het stelsel te blijven borgen, de invloed van academici op het oordeel over de onderwijskwaliteit. Dit is mijns inziens met name van belang op de onderdelen van het onderwijs waarop academici kennis hebben, zoals de onderwijsleeromgeving. Voor andere elementen, zoals de aansluiting van de opleiding op de arbeidsmarkt, is dit weer minder relevant.

Daarnaast is het van belang om te voorkomen dat de NVAO een te grote rol gaat spelen, ook buiten de wettelijke grenzen om. Accreditatie als periodieke toets voor het waarborgen van het minimale niveau van de opleiding is hiervoor een belangrijke waarborg. Een oordeel over accreditatie op het niveau van de instelling is sterk afhankelijk van de precieze vormgeving. Er is evenwel een risico van centralisatie van bevoegdheden binnen de instelling bij het college van bestuur wanneer de instelling, c.q. het instellingsbestuur als centrale actor eindverantwoordelijk wordt voor de kwaliteit van de opleidingen.

Verantwoorden en verbeteren hebben beiden hun functie, maar het verenigen van beiden in hetzelfde proces van accreditatie roept spanningen op. De verbeterfunctie vergt openheid van zaken over kwetsbaarheden, terwijl het afleggen van verantwoording juist, gelet op de belangen die op het spel staan, leidt tot risicomijdend gedrag in het delen van informatie. De voorgestelde wijziging, waarin aanbevelingen voor verbetering alleen naar de opleiding worden gestuurd, kan een positief effect hebben, maar veel hangt af van de uitvoering hiervan.

De positie van examencommissies

Tot slot ben ik ingegaan op de veranderende rol van de examencommissie. De oorspronkelijke examencommissies hadden tot taak het feitelijk examineren van de student. Dit werd, door de toename van het aantal studenten, feitelijk niet langer mogelijk. Het mondelinge examen werd vervangen door een reeks van (voornamelijk schriftelijke) tentamens, af te leggen bij de docenten en de rol van de examencommissie schoof op naar meer administratieve taken in het kader van de organisatie van de examens.

Met de wet Versterking besturing is er hernieuwde aandacht voor een meer inhoudelijke rol voor de examencommissie. De precieze afbakening van deze rol is evenwel nog niet geheel duidelijk, ook omdat het wettelijk kader wat ambivalent is hierover. Enerzijds wordt de examencommissie een directe verantwoordelijkheid toegekend voor het vaststellen van het kennen en kunnen van de student, anderzijds wordt aan hen een indirecte verantwoordelijkheid voor de onderwijskwaliteit toegekend, beperkt tot het

borgen van deugdelijke examinering. In de praktijk heeft de tweede opvatting de bovenhand.

Voor de positie van de academicus is deze ontwikkeling gemengd te waarderen. Enerzijds is de examencommissie een van de gremia waarin de invloed van academici zeer groot is en betekent een versterking van de examencommissie ook een versterking van die invloed. Anderzijds neemt de kans op conflicten tussen individuele academici en de examencommissie toe naarmate de taak van de examencommissie uitbreidt in de richting van taken die voorheen aan de (gezamenlijke) examinatoren waren voorbehouden. Al te hooggespannen verwachtingen van de mogelijkheden van de examencommissie om het eindniveau van de studenten te garanderen moeten mijns inziens genuanceerd worden in het licht van de kennis, maar ook in het licht van de praktische mogelijkheden die de examencommissie heeft. De richting die de Onderwijsinspectie lijkt voor te staan, waarbij de examencommissie wordt gepositioneerd als een soort interne toezichthouder, kan vanuit dat oogpunt bekritiseerd worden.

Slotbeschouwingen

De onderzoeksvraag, geponneerd aan het begin van dit hoofdstuk, ziet op de verhouding tussen academische vrijheid in wetenschappelijk onderwijs en sturing vanuit overheidsorganisaties. Van deze onderzoeksvraag gaat de suggestie uit dat wanneer spanningen zich voordoen met academische vrijheid in wetenschappelijk onderwijs, deze veroorzaakt worden door overheidssturing. Op grond van dit hoofdstuk kan worden gesteld dat dit genuanceerder ligt.

Sturing vanuit de overheid heeft vooral betrekking op de verhouding tussen de overheid en de instellingen. De sturing die hierbij plaatsvindt, werkt echter wel door in het instellingsbeleid. Een van de belangrijkste trends, die op verschillende terreinen zichtbaar is, is een van centralisatie van bevoegdheden bij het college van bestuur. Op het terrein van het huishoudelijk bestuur is centralisatie niet nieuw, maar voor de organisatie van onderwijs en onderzoek kent de Whw, juist met het oog op het borgen van academische vrijheid, semiautonome bevoegdheden toe aan de faculteit en de hoogleraar. Hier mag het college van bestuur niet in treden, behalve bij taakverwaarlozing.

De tendens van centralisatie van verantwoordelijkheden binnen de universiteit lijkt zich echter steeds meer te verbreden naar de organisatie van onderwijs en onderzoek. Een belangrijke factor hierbij is dat de rijksoverheid de colleges van bestuur zonder meer als aanspreekpunt beschouwt, ook wanneer het zaken betreft waar het college van bestuur strikt genomen intern helemaal niet over gaat. Zo worden akkoorden over onderwijskwaliteit met de instelling gesloten, worden prestatieafspraken gemaakt bij de prestatiebekostiging en lijkt nu ook een sterkere rol voor de instelling te zijn weggelegd in de toekomstige instellingsaccreditatie.

Nadruk op sturing op onderwijskwaliteit op het niveau van de instellingen kan leiden tot een centralisatie van bevoegdheden binnen de universiteit. Het college van bestuur kan immers extern slechts verantwoordelijk worden gehouden wanneer ze hiervoor intern de verantwoordelijkheid naar zich toe trekt. Er is hierbij een risico dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijs ver van academici zelf wordt belegd, waarbij keuzes voor de vormgeving van het onderwijs vooral op basis van kwantitatieve informatie wordt genomen, zoals rendementspercentages bij tentamens. Dit is een bedreiging voor academische vrijheid. Borging van academische vrijheid heeft hiermee

niet alleen betrekking op hetgeen de overheid in de sturing van onderwijs in acht zou moeten nemen, maar ook op de eigen verantwoordelijkheden van het college van bestuur, in het bijzonder de rector magnificus, en het faculteitsbestuur binnen de instelling. De rector magnificus en het faculteitsbestuur hebben een bufferfunctie te vervullen tussen, in een parafrasering van De Ranitz, de 'sturende overheid' en de 'vrijheidslievende academische gemeenschap'.²⁶¹

²⁶¹ Het oorspronkelijke citaat is gegeven in hoofdstuk 3 en is afkomstig uit De Ranitz 1938, p. 206.

5. Academische vrijheid in relatie tot sturing van wetenschappelijk onderzoek

5.1 Inleiding

Plaats van dit hoofdstuk binnen het onderzoek

In de voorgaande hoofdstukken is een definitie van academische vrijheid ontwikkeld als waaier van verschillende elementen. In hoofdstuk 2 stond academische vrijheid als grondrecht centraal. In hoofdstuk 3 stond de positie van de academicus in de bestuurlijke verhoudingen binnen de universiteit centraal, waarbij academische vrijheid nader is gedefinieerd als een beginsel van zeggenschap van de academicus, in samenspraak met zijn medeacademici over de wezenlijke elementen van onderwijs en onderzoek. In hoofdstuk 4 is de relatie tussen academische vrijheid en sturing van wetenschappelijk onderwijs aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk staat de organisatie van wetenschappelijk onderzoek centraal in relatie tot sturing vanuit de overheid.

Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling in dit hoofdstuk is: op welke wijze vindt sturing van wetenschappelijk onderzoek plaats en hoe verhoudt deze sturing zich tot academische vrijheid?

Een eerste probleemschets

Wetenschappelijk onderzoek aan Nederlandse universiteiten wordt voor een belangrijk deel direct of indirect bekostigd met publieke middelen vanuit de overheid. Het gaat hier om ongeveer 1,7 miljard euro die aan de universiteiten wordt verstrekt ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek, de 'eerste geldstroom'.²⁶² Daarnaast wordt nog ongeveer 0,8 miljard euro ter beschikking gesteld aan wetenschappelijk onderzoek via NWO en (een veel kleiner deel) via de KNAW, de 'tweede geldstroom'. Universiteiten verkrijgen daarnaast middelen uit de 'derde geldstroom', middelen die afkomstig zijn van onderzoek in opdracht van overheden of private partijen. Waarom besteedt de overheid publieke middelen aan wetenschappelijk onderzoek?

De primaire intrinsieke waarde van wetenschap is dat ze gericht is op waarheidsvinding. Het gaat hier niet alleen om de bevrediging van de individuele wetenschappelijke nieuwsgierigheid, maar ook om bevrediging van de nieuwsgierigheid van de samenleving of zelfs van de mensheid. Wetenschap kan daarbij worden gezien als een waarde in zichzelf, die geen andere waarden hoeft te dienen om van waarde te zijn.

Met deze intrinsieke waarde van wetenschap is echter niet direct helder waarom hiervoor publieke middelen worden ingezet. Een van de belangrijkste redenen waarom de overheid middelen aan wetenschappelijk onderzoek besteedt is het belang van wetenschappelijk onderzoek voor economische welvaart en voor maatschappelijk welzijn in het algemeen. Zoals het verwoord is in de recente Wetenschapsvisie 2025:

“Wetenschap heeft een grote bijdrage geleverd aan onze welvaart en ons welzijn. Inzichten en uitvindingen uit het verre verleden, zoals de gloeilamp en penicilline, zorgden voor grote veranderingen en verbeteringen in ons leven. Meer actueel verrijkten het internet en bio-brandstof ons leven en voorzagen ons van nieuwe

²⁶² OCW begroting, http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting,kst186630_9.html.

inzichten en toepassingen. Ook immateriële ontdekkingen verrijken ons leven: kennis over het universum, over het functioneren van de maatschappij of nieuwe inzichten over ons verleden. En ook in de toekomst zal de wetenschap met ontdekkingen komen die ons leven vergemakkelijken, verbeteren, verrassen of uitdagen. Het spannende is dat we nu nog niet weten waar de wetenschap mee zal komen. Wat we wel weten, is dat het vermogen van wetenschap om te inspireren, te vernieuwen en oplossingen voor problemen te vinden zeer groot is en zal blijven groeien.”²⁶³

Behalve welvaart en welzijn zijn andere doelen te onderscheiden voor publieke financiering van wetenschappelijk onderzoek. Het rapport “Publieke kennisinvesteringen en de waarde van wetenschap” van de KNAW onderscheidt vijf verschillende functies van wetenschap:²⁶⁴

- Wetenschap kan resulteren in concreet verhandelbare producten en diensten;
- Wetenschap kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals de inrichting van landschappen, omgang met dementerenden etc.;
- Wetenschap heeft een signalerende en agenderende functie;
- Wetenschap heeft een reflexieve functie in haar streven om de wereld te begrijpen;
- Wetenschap leidt mensen op, die op velerlei maatschappelijke posities de maatschappij van nut kunnen zijn.

Er is vanuit de overheid dus een duidelijke verwachting dat wetenschap zal blijven bijdragen aan welvaart en welzijn. Deze verwachtingen worden binnen de wetenschap gedeeld, mede omdat ze publieke investeringen in wetenschap rechtvaardigen. Hoewel ‘de wetenschap’ in zijn algemeenheid deze functies kan worden toegedicht, geldt dat niet voor elk wetenschappelijk onderzoek afzonderlijk. Welk wetenschappelijk onderzoek moet worden bekostigd? In concrete onderzoekstrajecten is vaak niet precies te voorspellen in hoeverre deze bijdragen aan maatschappelijk en economisch welzijn. Naarmate onderzoek een meer fundamenteel karakter heeft, zal de toepassing verder af staan van het onderzoek zelf, waardoor de waarde nog lastiger te bepalen is. Deze onzekerheid van de uitkomst is in zekere zin een gegeven voor fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Daar komt bij dat de overheid ook niet de kennis in huis heeft van alle verschillende vakgebieden om de maatschappelijke relevantie en de wetenschappelijke kwaliteit van het onderzoek te kunnen inschatten.

Academische vrijheid in wetenschappelijk onderzoek is in zekere zin de erkenning van dit onvermogen van de overheid om hier al te sturend in op te treden: wetenschap, en hiermee uiteindelijk ook de samenleving als geheel, is gebaat bij een vrije wetenschap die, zonder onnodige inmenging van de overheid, onderzoeksactiviteiten kan ondernemen. De kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek wordt allereerst in wetenschappelijke gremia, van tijdschriften tot congressen en informele discussies, bepaald. Tegelijkertijd zit hier ook een grens aan. Risico van een gebrek aan sturing kan zijn dat wetenschap in zichzelf gekeerd raakt binnen de spreekwoordelijke ivoren toren en dat maatschappelijke prioriteiten onvoldoende weerspiegeld worden in het onderzoek dat wordt verricht.

²⁶³ Wetenschapsvisie 2025.

²⁶⁴ KNAW 2013a, p. 25 e.v.

Er is daarmee sprake van een enigszins paradoxale situatie inzake sturing van wetenschappelijk onderzoek. Enerzijds vergt wetenschappelijk onderzoek grote investeringen van de overheid en dienen deze middelen verantwoord te worden, ook in het licht van de maatschappelijke verwachtingen van wetenschap. Deze verantwoording vergt een overheid, die zicht houdt op de doelmatigheid van de bestede middelen en hier actief op stuurt. Anderzijds vergt de aard van wetenschappelijk onderzoek juist een zekere terughoudendheid van de overheid in sturingsambities, teneinde een vrijheid van wetenschap te garanderen die uiteindelijk productief voor de samenleving is.

Beperkingen van het onderzoek in dit hoofdstuk

Wie zoekt naar een wettelijk kader waarin eenduidig de normen zijn neergelegd voor wetenschapsbeoefening en bekostiging van wetenschappelijk onderzoek, zoekt tevergeefs. Er is geen 'wet op de wetenschapsbeoefening', waaronder sturing van wetenschappelijk onderzoek plaatsvindt. De sturing van wetenschappelijk onderzoek vanuit de overheid is sterk gefragmenteerd. Verschillende departementen hebben hun eigen budgetten voor research & development (R&D).²⁶⁵ De belangrijkste departementen zijn evenwel het ministerie van OCW en het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). Onderzoeksbeleid is sterk gefragmenteerd en divers, waardoor ik me noodzakelijkerwijs moet beperken tot een beperkte selectie hiervan.

Hetgeen ik in het vorige hoofdstuk heb opgemerkt over het begrip 'sturing vanuit de overheid' in de context van onderwijs, is evenzeer van toepassing in de context van onderzoek. Sturing van wetenschappelijk onderzoek is een complex, lastig af te bakenen begrip, dat een nadere concretisering behoeft. En ook in het onderzoeksbeleid toont de overheid zich in vele verschillende gedaanten. Een nadere concretisering van deze begrippen is hierom noodzakelijk om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

In dit hoofdstuk concentreer ik me in hoofdzaak op de zogenaamde 'eerste geldstroom' en de 'tweede geldstroom'. De eerste geldstroom bestaat uit middelen die de overheid rechtstreeks verstrekt aan de universiteit. De tweede geldstroom bestaat uit middelen die door NWO en de KNAW worden verstrekt aan individuele onderzoekers of groepen van onderzoekers. Min of meer onafhankelijk van de overheid staat de zogenaamde "derdegeldstroom", private gelden die door andere partijen in wetenschappelijk onderzoek binnen de universiteit worden geïnvesteerd.²⁶⁶ Deze geldstroom blijft in beginsel buiten beschouwing, omdat de overheid hierin een heel andere rol heeft en niet optreedt als financier.

Een andere geldstroom die in dit onderzoek buiten beschouwing blijft is de opkomst van Europese onderzoekssubsidies, de zogenaamde ERC-grants.²⁶⁷ Deze subsidies worden uitgereikt door de European research council. Deze subsidies zijn van toenemend belang voor het Nederlandse onderzoek, maar ook hiervoor geldt dat deze buiten mijn onderzoeksvraag ligt, die zich primair concentreert op sturing vanuit de Nederlandse overheidsorganen.

²⁶⁵ Zie Van Steen 2013,

http://www.rathenau.nl/uploads/tx_tferathenau/Totale_Onderzoek_Financiering_20112017.pdf

²⁶⁶ Overigens is er in toenemende mate sprake van vervaging tussen geldstromen door publiek-private samenwerking. Zo wordt in het zogenaamde topsectorenbeleid publieke middelen van NWO gekoppeld aan private investeringen.

²⁶⁷ <http://erc.europa.eu/funding-and-grants/funding-schemes>.

Tot slot zijn er ook fiscale instrumenten waarmee de overheid private investeringen in wetenschappelijk onderzoek stimuleert. Het gaat hier onder andere om instrumenten die opgenomen zijn in de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelswerk (WBSO), de Research & Development Aftrek (RDA) en de innovatiebox.²⁶⁸ Ook deze fiscale instrumenten blijven verder buiten beschouwing, omdat deze met name bedoeld zijn om private investeringen in wetenschappelijk onderzoek te stimuleren.

Opbouw van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op sturing van wetenschappelijk onderzoek in de eerste geldstroom (in paragraaf 5.2). In dat kader behandel ik sturing in de bekostiging van universiteiten en sturing in kwaliteitsbewaking en profilering. Daarna ga ik in op sturing van wetenschappelijk onderzoek in de tweede geldstroom (in paragraaf 5.3). In dat kader komt thematische sturing en sturing in de verdeling van onderzoekssubsidies aan de orde. Vervolgens ga ik in op de betekenis van academische vrijheid in relatie tot sturing van wetenschappelijk onderzoek (in paragraaf 5.4). Het hoofdstuk eindigt met een conclusie (in paragraaf 5.5).

5.2 Sturing van wetenschappelijk onderzoek in de eerste geldstroom

5.2.1 Inleiding

In deze paragraaf ga ik in op de verhouding tussen sturing in wetenschapsbeleid en academische vrijheid in de eerste geldstroom. De tweede geldstroom komt in de navolgende paragraaf aan de orde. De eerste geldstroom wordt door de overheid rechtstreeks verstrekt aan de universiteiten op basis van het Uitvoeringsbesluit Whw. De eerste geldstroom wordt binnen de universiteit verder verdeeld onder de faculteiten en onderzoeksscholen en hierbinnen uiteindelijk besteed. Universiteiten en met name faculteiten hebben dan ook verschillende bevoegdheden in het vormgeven van een onderzoeksbeleid. Daarnaast bestaan op veel faculteiten kleinere eenheden van samenwerking, zoals vakgroepen. Ook hebben onderzoeksscholen en onderzoeksinstituten een wettelijke status (artikel 9.20 Whw e.v.).

Sturing van wetenschappelijk onderzoek vindt plaats via bekostiging en via de wettelijke bekostigingsvoorwaarden. Een van deze voorwaarden is in het bijzonder relevant, namelijk de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte, alsmede de kwaliteit van het onderzoek (artikel 2.6 van de Whw). In het onderstaande ga ik in op sturing in de bekostiging, door middel van prikkels, en ik ga in op de wijze waarop de bekostigingsvoorwaarde ten aanzien van wetenschappelijk onderzoek, de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte, alsmede de kwaliteit van het onderzoek, is vormgegeven.

5.2.2 Sturing in de bekostiging van onderzoek aan universiteiten

Bespreking van de bekostiging van onderzoek aan universiteiten is in het licht van academische vrijheid van belang omdat soms wel wordt gesteld dat academische vrijheid onder druk staat door het hanteren van bepaalde bekostigingsprikkels, die een ondermijnend effect zouden hebben op wetenschappelijke kwaliteit en academische vrijheid.

De Rijksbijdrage aan de universiteiten

²⁶⁸ Van Steen 2013, p. 7 en 8.

Op grond van artikel 1.9, eerste lid van de Whw hebben bekostigde universiteiten aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas ten behoeve van het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. De universiteiten die het betreft zijn opgenomen in de bijlage bij de Whw onder a, b, h en i. In artikel, 1.9, derde lid van de Whw zijn de wettelijke bekostigingsvoorwaarden opgenomen. De rijksbijdrage wordt berekend aan de hand van een algemene berekeningswijze, die bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld (artikel 2.5, eerste lid en 2.6, eerste lid Whw).

De verdeling van deze middelen is nader geregeld in het Uitvoeringsbesluit Whw 2008 en de Regeling financiën hoger onderwijs. Het onderzoeksdeel bestaat uit een aantal componenten en wordt rechtstreeks vanuit de overheid over de verschillende universiteiten verdeeld. Op grond van artikel 4.20, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Whw 2008 wordt bekostiging over de universiteiten verdeeld naar rato van de som van de aantallen bekostigde graden (mastergraad en bachelorgraad). Een mastergraad telt bij de bekostiging dubbel (tweede lid). De graden worden, naar gelang het bekostigingsniveau, vermenigvuldigd met een factor 1, 1,5 of 3 (derde lid). In 2014 wordt ongeveer 15 procent van de eerste geldstroom op basis van deze parameter verdeeld.²⁶⁹

Op grond van artikel 4.21, eerste lid van het Uitvoeringsbesluit Whw 2008 wordt per proefschrift leidend tot een promotie een bij ministeriële regeling te bepalen bedrag toegekend. Ook wordt per ontwerperscertificaat een bij ministeriële ministeriële regeling te bepalen bedrag toegekend. Deze wijze van bekostiging geldt vanaf 1993. Tot deze wijziging golden verschillende bijdragen per promotie, afhankelijk van het vakgebied waarin de promotie werd verricht. Dit bleek niet uitvoerbaar. In 2015 is per promotie 96.111 euro beschikbaar.²⁷⁰

In de toelichting bij het totstandkomingsbesluit wordt hierover gemeld:

"De rijksbijdrage waarop universiteiten aanspraak maken vanwege het verzorgen van onderzoek, wordt berekend op basis van het aantal verleende graden, het aantal promoties en certificaten, het aantal onderzoekscholen en toponderzoekscholen en de strategische overwegingen.

Mede in het perspectief van de beleidsnotitie «Onderzoekstalent op waarde geschat» van 30 september 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 11) is per begrotingsjaar 2009 het onderscheid tussen hoge en lage bekostigingsniveaus en wordt één bedrag per promotie in het besluit opgenomen. Het onderscheid naar wetenschapsgebieden is namelijk niet te handhaven (er is geen register van promoties noch een door accountants te controleren indelingsprincipe). Deze aanpassing geschiedt budgettair neutraal door aanpassing van de percentages betreffende de strategische overwegingen. In lijn met het gestelde in paragraaf 2 onder h zal de telling van proefschriften worden omgezet in die van promoties. Een proefschrift telt dus pas mee als het met succes is verdedigd."²⁷¹

In artikel 4.22 Uitvoeringsbesluit Whw 2008 wordt bepaald dat een door de minister te bepalen deel van het onderzoeksdeel wo voor onderzoekscholen over de universiteiten

²⁶⁹ IBO Wetenschappelijk onderzoek, 2014, p. 10.

²⁷⁰ IBO Wetenschappelijk onderzoek, 2014 p. 10. Overigens staat de hoogte van dit bedrag ter discussie.

²⁷¹ Stb, 2008, 146.

wordt verdeeld volgens de percentages, vastgesteld bij ministeriële regeling. Dit betreft financiering voor specifieke onderzoeksscholen.

In artikel 4.23, eerste lid, Uitvoeringsbesluit Whw 2008 wordt bepaald dat bij ministeriële regeling bedragen worden vastgesteld voor toponderzoeksscholen en bijzondere voorzieningen. De bedragen hiervoor zijn vastgesteld in bijlage 5 bij de Regeling financiën HO.

In artikel 4.23, tweede lid Uitvoeringsbesluit Whw 2008, ten slotte, bepaalt dat het bedrag dat resteert na toepassing van de hierboven genoemde artikelen, bij bij ministeriële regeling bepaalde percentages wordt verdeeld over de universiteiten. Deze percentages zijn bepaald in bijlage 6 bij de Regeling financiën HO.

Samenvattend bestaat de rijksbijdrage voor onderzoek dus uit een aantal elementen:

1. Bekostiging per verleende graad, gewogen naar de soort opleiding (bachelor/master en lage, midden of hoge bekostiging);
2. Een vast bedrag per aan de instelling verrichte promotie;
3. Bekostiging per onderzoeksschool als een percentage van het geheel hiervoor gereserveerde bedrag;
4. Bekostiging voor toponderzoeksscholen en bijzondere voorzieningen als een percentage van het geheel hiervoor gereserveerde bedrag;
5. Eventueel een restbedrag dat via een bij ministeriële regeling bepaald percentage verdeeld wordt over de verschillende universiteiten.

De derde tot en met vijfde component wordt wel de 'vaste voet' genoemd, omdat deze bijdrage niet afhankelijk is van het gedrag van de universiteiten. De eerste en de tweede component vormen de variabele bekostiging, die afhankelijk is van de inspanningen van universiteiten (en toevallige omstandigheden).

Binnen de eerste geldstroom zijn het onderzoeksdeel en het onderwijsdeel communicerende vaten: het totale bedrag dat de overheid besteed aan wetenschappelijk onderwijs wordt onafhankelijk van de verdelingssystematiek vastgesteld en wordt al jaren op ongeveer hetzelfde bedrag vastgesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat ontwikkelingen in studentenaantallen wel van invloed zijn op de verdeling van het totale bedrag tussen de universiteiten, maar niet van invloed is op de omvang van het totale bedrag zelf. Wanneer er sprake is van toenemende studentenaantallen, zal dus met dezelfde middelen meer onderwijs moeten worden gegeven en onderzoek moeten worden bekostigd.

De verdeling van de rijksbijdrage binnen de universiteit

Het bestuur van de instelling is verplicht jaarlijks een begroting op te stellen en deze binnen veertien dagen na vaststelling aan de minister toe te zenden (artikel 2.8 Whw). Het bestuur van de instelling is in hoge mate autonoom in het verdelen van de middelen binnen de instelling onder de faculteiten en onderzoeksscholen. Zij kan er voor kiezen om deels dezelfde indicatoren te gebruiken als in het Uitvoeringsbesluit Whw, maar kan ook een geheel eigen systematiek ontwikkelen. Universiteiten gaan heel verschillend om met de interne verdeling van middelen.²⁷²

De grenzen van deze ruime autonomie liggen in het goedkeuringsrecht van de raad van toezicht (artikel 9.8, eerste lid, onderdeel c, van de Whw), de medebestuurlijke

²⁷² IBO wetenschappelijk onderzoek, p. 15.

bevoegdheden van de decaan (9.14 van de Whw) en het adviesrecht van de medezeggenschapsraad (artikel 9.33a van de Whw). Op grond van artikel 9.33a, eerste lid, onderdeel a, van de Whw vraagt het college van bestuur voorafgaand advies van de universiteitsraad voor elk door het college van bestuur te nemen besluit met betrekking tot de begroting.²⁷³ Op grond van artikel 9.35 wordt het advies gevraagd op een tijdig moment (onderdeel a), wordt de raad in de gelegenheid gesteld om overleg te voeren voordat het advies wordt uitgebracht (onderdeel b), wordt de raad schriftelijk op de hoogte gesteld van het gevolg van het advies (onderdeel c) en vindt nader overleg plaats indien het advies niet (geheel) wordt opgevolgd (onderdeel d). In de jaarlijkse begrotingscyclus zal dus met elk van deze organen gesproken moeten worden over de begroting. Doorgaans kennen instellingen weer interne verdelingsmodellen, op basis waarvan de middelen verdeeld worden.²⁷⁴

Binnen de faculteit is het primair aan het faculteitsbestuur (al dan niet eenhoofdig: de decaan) om de middelen binnen de faculteit te verdelen over de verschillende onderzoekseenheden binnen de faculteit. Onderzoeksscholen en onderzoeksinstituten ressorteren in beginsel onder beheer van de faculteit (artikel 9.20 van de Whw) of rechtstreeks onder het college van bestuur in geval er twee of meer faculteiten betrokken zijn bij de onderzoeksschool of het onderzoeksinstituut. In het faculteitsreglement kan worden bepaald dat het bestuur van een onderzoeksinstituut of onderzoeksschool als bedoeld in artikel 9.20 van de Whw gedurende een tijdvak van ten hoogste vijf jaar met beheerstaken wordt belast (artikel 9.22 van de Whw). Tot slot kan er sprake zijn van een onderzoeksschool of onderzoeksinstituut tussen twee of meer universiteiten. In dat geval stellen de betrokken colleges van bestuur jaarlijks middelen ter beschikking aan het bestuur van de school of het instituut (artikel 9.23 van de Whw).

Concluderend worden de middelen die als rijksbijdrage aan de universiteiten worden verstrekt binnen de universiteit verdeeld door het college van bestuur, waarbij het faculteitsbestuur medebestuurlijke bevoegdheden heeft. Binnen de faculteit is het aan het faculteitsbestuur om de middelen te verdelen onder de verschillende onderzoeksprogramma's.

5.2.3 Kwaliteitsbewaking van wetenschappelijk onderzoek

Bij kwaliteitsbewaking van wetenschappelijk onderzoek is een onderscheid te maken tussen interne kwaliteitszorg en externe evaluatie van onderzoek.

5.2.3.1 Interne kwaliteitszorg

Onder de huidige wetgeving geldt kwaliteitszorg voor wetenschappelijk onderzoek als een bekostigingsvoorwaarde. Artikel 1.18 van de Whw bepaalt in algemene zin dat het instellingsbestuur er zorg voor draagt dat wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling. Het gaat hier om kwaliteitszorg, een procedurele verplichting om de werkzaamheden, waaronder het onderzoek, regelmatig te laten beoordelen. Artikel 2.5, tweede lid, van de Whw luidt: "Onze minister kan aan de bekostiging van onderzoek aan universiteiten voorwaarden verbinden, verband houdend met de kwaliteitszorg." In artikel 2.6, vierde lid wordt hierover meer specifiek bepaald: "De maatstaven voor bekostiging van het wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten hebben in ieder geval betrekking op de maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte aan het

²⁷³ Of, in geval van gedeelde medezeggenschap, de ondernemingsraad en de universitaire studentenraad.

²⁷⁴ Deze zijn reeds kort in hoofdstuk 4 aan de orde gekomen.

onderzoek, waarbij rekening wordt gehouden met het profiel van de instellingen alsmede op de kwaliteit van het onderzoek."

De universitaire instelling, in het bijzonder het college van bestuur heeft dus de primaire verantwoordelijkheid voor het bewaken van de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek. Wanneer hier niet aan voldaan is, wordt de instelling geraakt door een eventuele bekostigingssanctie. Het college van bestuur heeft hiervoor een ruime autonomie, die evenwel begrensd wordt door andere actoren binnen en buiten de universiteit. In het bijzonder gaat het hier om de toezichthoudende bevoegdheden van de raad van toezicht (artikel 9.8, eerste lid, onderdeel c van de Whw), medebesturende bevoegdheden van de decaan van de faculteit (9.14, tweede lid), de eigen bevoegdheden van de hoogleraar (9.19 van de Whw) en de instemmings- en adviesbevoegdheden van de universiteitsraad in het kader van de medezeggenschap (artikel 9.30a dan wel artikel 9.33 van de Whw).

Een belangrijk onderdeel van de verantwoordelijkheid van het college van bestuur bestaat uit het opstellen van een instellingsplan (artikel 2.2 van de Whw). In het instellingsplan worden de grote strategische keuzes op het gebied van het onderwijs en onderzoek neergelegd. Deze keuzes zullen, gekoppeld aan de begroting, van groot belang zijn voor de verdeling van onderzoeksmiddelen binnen de universiteit.

De decaan van de faculteit heeft, behalve de genoemde medebesturende bevoegdheden, eigen bevoegdheden in het kader van onderzoek. Artikel 9.14, eerste lid van de Whw bepaalt dat de decaan belast is met de algemene leiding, waaronder het bestuur en de inrichting van de faculteit voor het onderwijs en de wetenschapsbeoefening. In het bijzonder heeft hij hiertoe enkele bevoegdheden, zoals het vaststellen van algemene richtlijnen voor de wetenschapsbeoefening, het vaststellen van het jaarlijks onderzoekprogramma van de faculteit en het houden van toezicht op het jaarlijks onderzoekprogramma, alsmede het uitbrengen van regelmatig verslag hieromtrent aan het college van bestuur. Onderzoekscholen en onderzoeksinstituten hebben geen rechtstreeks geattribueerde wettelijke bevoegdheden, maar vallen onder de verantwoordelijkheid van een of meer faculteiten (artikel 9.20 van de Whw).

Tot slot hebben hoogleraren binnen de universiteit een eigen wettelijke verantwoordelijkheid: de hoogleraren zijn bij uitstek verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het hun toegewezen wetenschapsgebied op grond van artikel 9.19 van de Whw.

5.2.3.2 Stelsel van onderzoeksevaluaties

Tot aan 1982 was er geen sprake van externe beoordeling van wetenschappelijk onderzoek.²⁷⁵ In dat jaar werd de Wet voorwaardelijke financiering ingevoerd. De bewaking van de kwaliteit van onderzoek was een volledig interne aangelegenheid. Met de HOAK-nota uit 1985 werd een nieuwe visie neergelegd op sturing van het hoger onderwijs vanuit de overheid, waarbij autonomie en kwaliteit twee kernbegrippen waren. Ook voor het wetenschappelijk onderzoek had dit consequenties. De belangrijkste was dat er een periodieke evaluatie van het wetenschappelijk onderzoek zou moeten plaatsvinden. Nadat deze uitgangspunten in de Whw van 1993 waren opgenomen werd door de VSNU een protocol opgesteld, aan de hand waarvan wetenschappelijk onderzoek

²⁷⁵ Voor een uitgebreidere schets van de historie van het stelsel van onderzoeksevaluatie, zie Van Drooge e.a. 2013.

geëvalueerd kon worden. Na verschillende protocollen van de VSNU werd in 2003 voor het eerst een Standard Evaluation Protocol (SEP) vastgesteld door de gezamenlijke organisaties VSNU, KNAW en NWO. De meest recente editie hiervan is het SEP 2015-2021.²⁷⁶

Het SEP heeft tot doel het maken van een brede beoordeling van de kwaliteit en maatschappelijke relevantie van het onderzoek dat in een bepaalde onderzoekseenheid plaatsvindt en de kwaliteit van de opleiding tot onderzoeker. Doelgroepen van het SEP zijn allereerst de onderzoekers en de onderzoeksleders, die inzicht kunnen krijgen in het beoordelen van de kwaliteit van het onderzoek en het bevorderen van deze kwaliteit. Daarnaast kan met het SEP ook de kwaliteit inzichtelijk worden gemaakt voor het bestuur van de instelling, de overheid en de samenleving in bredere zin.²⁷⁷

Het SEP biedt richtlijnen voor het evalueren en verbeteren van onderzoek en onderzoeksbeleid. Beoordeling volgens de methode van het SEP bestaat uit een zesjaarlijkse evaluatie via een zelfevaluatierapport, een externe visitatie, bestaande uit een 'site visit', en een interne 'midterm review'.²⁷⁸ Het college van bestuur kan besluiten af te wijken van het SEP 2015-2021, wanneer hiervoor goede redenen zijn.

In de procedure is een sterke rol weggelegd voor het bestuur van de instelling. Het bestuur van de instelling neemt het besluit tot het initiatief van een visitatie.²⁷⁹ Het bestuur bepaalt ook de eenheid waarover de evaluatie plaatsvindt.²⁸⁰ Deze eenheid heeft geen voorgeschreven vorm, het kan bijvoorbeeld een faculteit zijn, maar ook een onderzoeksgroep of iets dergelijks. Het SEP 2015-2021 bevat op dit punt redelijk open normen, die veel ruimte laten aan de instellingen om de evaluatie toe te snijden op de eigen situatie. Het bestuur stelt ook de externe commissie in, die de uiteindelijke evaluatie moet verrichten. Op het punt van benoeming van het visitatiepanel is duidelijk een verschil ten opzichte van de accreditatie van de kwaliteit van onderwijs, waar de NVAO een goedkeuringsrecht heeft voor de benoeming van de commissie. Indien de evaluatie verschillende eenheden van verschillende universiteiten betreft, wordt de externe commissie ingesteld door alle betrokken besturen gezamenlijk.

In het SEP 2015-2021 worden drie beoordelingscriteria gegeven om de beoordeling van de kwaliteit nader in te vullen: kwaliteit van onderzoek, maatschappelijke relevantie en levensvatbaarheid (viability). Bij kwaliteit van onderzoek gaat het om de bijdrage die de onderzoekseenheid levert aan de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis. Bij maatschappelijke relevantie wordt gekeken naar de relevantie voor specifieke groepen, beleidsvorming, maatschappelijk debat, enz. Bij levensvatbaarheid gaat het om de vraag of de onderzoeksgroep in staat is om de gestelde doelen te halen en of er op de juiste manier leiding wordt gegeven aan de onderzoeksgroep.

Een belangrijk verschil tussen het SEP 2009-2015 en het SEP 2015-2021 is dat kwantiteit niet langer een zelfstandig criterium is voor beoordeling van het onderzoek. Het wegvallen van dit criterium wordt in het SEP 2015-2021 niet toegelicht. In het persbericht van VSNU wordt dit gemotiveerd. Met het laten vervallen van productiviteit

²⁷⁶ <https://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/standard-evaluation-protocol-2015-2021>.

²⁷⁷ SEP 2015-2021, p. 5.

²⁷⁸ SEP 2015-2021, p. 5-6.

²⁷⁹ SEP 2015-2021, p. 10.

²⁸⁰ SEP 2015-2021, p. 10.

als zelfstandig criterium wordt tegemoet gekomen aan kritische geluiden uit het veld over de publicatiedruk in bepaalde vakgebieden.²⁸¹

De drie beoordelingscriteria worden toegepast aan de hand van een vierpuntsschaal. Een verschil ten opzichte van het SEP 2009-2015 is dat er een vierpuntsschaal in plaats van een vijfpuntsschaal wordt gehanteerd. Dit is een breuk ten opzichte van 20 jaar onderzoeksevaluaties. Een mogelijke reden hiervoor is dat onder de vijfpuntsschaal zoals deze onder het SEP 2009-2015 werd gehanteerd, stelselmatig hoge scores werden behaald, waardoor het onderscheidend vermogen van de evaluatiescores zeer beperkt was.²⁸² De nieuwe schaal is zo vormgegeven, dat toekennen van de hoogste schaal iets uitzonderlijker zal zijn dan onder de huidige schaal.

In het SEP vindt in feite geen normstelling plaats over de invulling van deze criteria. Het SEP bepaalt de criteria waarop moet worden getoetst, maar geeft geen definitie van kwaliteit. Hiermee wordt veel ruimte gegeven aan de visitatiepanels om hierin een invulling te geven.

Daarnaast worden ook het PhD-programma en wetenschappelijke integriteit beoordeeld. Beoordeling van het PhD-programma was bij de vorige SEP nog geïntegreerd in de algemene beoordeling van de onderzoekseenheid. De beoordeling van wetenschappelijke integriteit is een nieuw element ten opzichte van de SEP 2009-2015 en is een reactie op de recente fraudegevallen.²⁸³ Het bestuur is de eerstverantwoordelijke bij het monitoren van de uitvoering van aanbevelingen die worden gedaan naar aanleiding van de evaluatie. Het rapport wordt ook aan het bestuur gericht.

Bij de evaluatie van wetenschappelijk onderzoek zijn aldus verschillende verantwoordelijkheden van verschillende actoren te onderscheiden. De KNAW, VSNU en NWO hebben de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van het kader op grond waarvan geëvalueerd wordt. Het bestuur van de instelling heeft de primaire verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de te evalueren onderzoekseenheid, samenstelling van de commissie en de praktische gang van zaken rond de evaluatie. Hoewel de bevoegdheid hiervoor formeel bij het college van bestuur ligt, ligt het voor de hand om de praktische uitvoering hiervan op een lager niveau te beleggen. Dit wordt ook in het SEP zelf voorgeschreven.²⁸⁴ De expertise voor samenstelling van de commissie ligt immers vaak bij de te evalueren onderzoekseenheid zelf.

De onderzoekseenheid zelf heeft de primaire verantwoordelijkheid als het gaat om een eerste beoordeling van de kwaliteit en het verzamelen en overleggen van gegevens die noodzakelijk zijn voor een extern oordeel. Daarnaast heeft de onderzoekseenheid praktische taken met betrekking tot de voorbereiding van het bezoek van de externe commissie. De externe commissie, een panel van wetenschappers, heeft tot taak de zelfevaluatie te beoordelen, een bezoek te brengen aan de onderzoekseenheid en een evaluatierapport op te stellen.

²⁸¹ <http://www.vsnu.nl/nieuws/nieuwsbericht/133-wetenschapsorganisaties-presenteren-nieuw-evaluatieprotocol-voor-onderzoek.html>. Brief van de minister van OCW van 21 maart 2014, Kamerstukken II 2013-2014, 29338, nr. 132.

²⁸² Van Drooge e.a. 2013, p. 2.

²⁸³ <http://www.vsnu.nl/nieuws/nieuwsbericht/133-wetenschapsorganisaties-presenteren-nieuw-evaluatieprotocol-voor-onderzoek.html>.

²⁸⁴ SEP 2015-2021, p. 11.

5.2.4 Profilering

In december 2011 is tussen de Nederlandse universiteiten en de minister van OCW een zogenaamd 'hoofdlijnenakkoord' gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt met betrekking tot onderwijs en onderzoek. Ten aanzien van onderzoek is als belangrijkste opgave bepaald: voortgaande profilering en zwaartepuntvorming in het onderzoek en meer aandacht voor kennisvalorisatie.²⁸⁵ Vervolgens zijn per universiteit prestatieafspraken gemaakt. Deze prestatieafspraken hebben ertoe geleid dat op het niveau van de instelling meer aandacht is voor strategische keuzes voor specifieke thema's waarop onderzoek zal worden gericht. Profilering wil in dit verband zeggen dat de instelling een aantal 'zwaartepunten' in het onderzoek aanwijst waarop de instelling tot de wereldtop wil behoren.²⁸⁶ In het hoofdlijnenakkoord is hierover afgesproken:

"Elke universiteit heeft een aantal sterke onderzoekszwaartepunten, waarvan enkele behoren tot de wereldtop. Deze zwaartepunten trekken excellente (buitenlandse) studenten, onderzoekstalent, buitenlandse topwetenschappers en binnen- en buitenlandse bedrijven aan. Daardoor is de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse universiteiten versterkt. Vanuit deze zwaartepunten dragen universiteiten bij aan innovatie, economische groei en de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, met name in economische topsectoren en de grand challenges van de EU. Daarbij werken ze intensief samen met bedrijven, overheden en maatschappelijke instellingen."

5.2.5 Conclusie

In de eerste geldstroom vindt op verschillende manieren sturing plaats, via bekostiging, kwaliteitszorg en onderzoeksevaluaties en op basis van profileringsafspraken tussen de minister van OCW en de instellingen. De belangrijkste bekostigingsvoorwaarde in dit verband is de kwaliteitszorg voor wetenschappelijk onderzoek, die mede een periodieke evaluatie van wetenschappelijk onderzoek omvat. In onderstaande tabel worden de verschillende actoren en hun wettelijke rol onderscheiden.

Minister van OCW	Algemene stelselverantwoordelijkheid, bevoegdheden tot bekostigingssancties. Partij bij de prestatie- en profileringsafspraken met universiteiten.
College van bestuur	Algemeen kwaliteitszorg, opstellen van het instellingsplan (2.2 van de Whw), thematische sturing door profilering van onderzoek. Verantwoordelijk voor externe kwaliteitszorg (1.18 van de Whw).
Decaan van de faculteit	Medebesturende bevoegdheden (9.14, tweede lid van de Whw) Bestuur en de inrichting van de faculteit voor de wetenschapsbeoefening.

²⁸⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2011-2012, 31288, nr. 246.

²⁸⁶ Kamerstukken II 2011-2012, 31288, nr. 246.

	<p>Vaststellen van algemene richtlijnen voor de wetenschapsbeoefening, het vaststellen van het jaarlijks onderzoekprogramma van de faculteit en het houden van toezicht op het jaarlijks onderzoekprogramma, alsmede het uitbrengen van regelmatig verslag hieromtrent aan het college van bestuur.</p> <p>Instellen en beheren van onderzoekscholen en onderzoeksinstituten.</p>
Hoogleraar	Verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het eigen wetenschapsgebied.
VSNU	Medeopsteller van standard evaluation protocol, vertegenwoordigen van de verenigde universiteiten.
KNAW	<p>Medeopsteller van standard evaluation protocol.</p> <p>Beheerder van enkele onderzoeksinstituten</p> <p>Uitreiken van wetenschapsprijzen en wetenschapssubsidies.</p>
NWO	Medeopsteller van standard evaluation protocol. ²⁸⁷
Onderzoekseenheid ²⁸⁸	Verantwoordelijk voor interne kwaliteitszorg, verzamelen van gegevens e.d.
Externe commissie van wetenschappers	Beoordelen zelfevaluatie, een bezoek brengen aan de onderzoekseenheid en een evaluatierapport op stellen.

Kwaliteit en kwaliteitszorg: horizontaal en informeel

Kwaliteit van onderzoek kan, evenals kwaliteit van onderwijs, worden gezien als een meerduidig begrip, dat zonder nadere invulling weinig betekenis heeft. De inhoud is afhankelijk van de functie die wetenschap wordt toegedicht en wie de kwaliteit beoordeelt. Zonder nadere concretisering is de verplichting van de instelling om onderzoek te verrichten overeenkomstig maatschappelijke en wetenschappelijke behoefte, alsmede de kwaliteit van het onderzoek dan ook een open opdracht. In hoeverre hieraan voldaan is, dient zichtbaar te worden in de kwaliteitszorg inzake wetenschappelijk onderzoek.

²⁸⁷ De rol van NWO als financier van wetenschappelijk onderzoek komt in het navolgende aan de orde.

²⁸⁸ De onderzoekseenheid kan verschillen van geval tot geval.

Kwaliteitszorg ten aanzien van onderzoek, de activiteiten die worden verricht om de kwaliteit te borgen en te verbeteren, is een wettelijke bekostigingsvoorwaarde. Het instellingsbestuur is hier intern verantwoordelijk voor. De externe kwaliteitszorg is te karakteriseren als een horizontaal en informeel stelsel van verantwoording. Horizontaal omdat de verantwoording volledig door 'peers' wordt uitgevoerd en geen overheidsorganen betrokken zijn bij de beoordeling. Het bestuur heeft formeel het primaat, maar veel van de uitvoering van de evaluaties is op een lager niveau belegd. Zo heeft de onderzoekseenheid zelf een belangrijke taak in alle stappen van het proces, de totstandkoming van de commissie, de uitvoering van de evaluatie en de vervolgstappen na een evaluatie. De externe evaluatie wordt door vakgenoten uitgevoerd. De regels voor onderzoeksevaluatie, zoals neergelegd in het SEP worden niet opgesteld door de overheid en zijn te typeren als zelfregulering en 'soft law': het gaat om open normen waarbij de sector zelf primaire verantwoordelijkheid heeft voor het opstellen en interpreteren van de regels.

Informeel, omdat de precieze invulling, noch de consequenties van een evaluatie formeel zijn bepaald. Er zijn geen formele consequenties verbonden aan het behalen van een lage score in de onderzoeksevaluatie. Er wordt geen beslissing genomen op grond van de evaluatierapporten voor het toekennen van rechten. Het rapport wordt uitgebracht aan het bestuur van de instelling, die de aanbevelingen al dan niet kan opvolgen. De openbaarheid van het rapport kan overigens wel leiden tot reputatieschade. Alleen wanneer de ondergrens van de kwaliteitszorg, een inspanningsverplichting om kwaliteitszorg uit te voeren, niet wordt gehaald, kan dit juridische en financiële consequenties hebben.

De relatie tussen kwaliteit en kwaliteitszorg is, evenals in wetenschappelijk onderwijs, niet onproblematisch. Onderzoek dat in de beleving van de onderzoekers kwalitatief goed en maatschappelijk en wetenschappelijk relevant is, kan op grond van de criteria die in het kader van kwaliteitszorg worden gehanteerd niet voldoen en omgekeerd hoeft wetenschappelijk onderzoek dat op basis van de criteria van kwaliteitszorg als goed en relevant wordt aangemerkt niet daadwerkelijk als goed en relevant te worden ervaren. De vraag naar de mate waarin kwaliteitszorg daadwerkelijk kwaliteit zichtbaar maakt, is een onderwerp van voortdurende discussie. Hier kom ik op terug in paragraaf 5.4.

5.3 Sturing van wetenschappelijk onderzoek in de tweede geldstroom

5.3.1 Inleiding

In de vorige paragraaf ben ik ingegaan op de financiering via de zogenaamde eerste geldstroom, middelen die rechtstreeks vanuit de overheid worden verdeeld over de universiteiten en de kwaliteitscontrolemechanismen die hierbij worden gebruikt. Naast deze middelen zijn er andere publieke middelen beschikbaar voor onderzoek in de zogenaamde 'tweede geldstroom'. Dit zijn publieke middelen, voornamelijk afkomstig van het ministerie van OCW en het ministerie van Economische zaken (nu Economische zaken, landbouw en innovatie) die worden verdeeld door de NWO, ZonMW en de KNAW ten behoeve van het verrichten van wetenschappelijk onderzoek.²⁸⁹ Van deze drie is NWO de grootste en heeft de breedste taak. ZonMW heeft een soortgelijke functie als

²⁸⁹ Versleijen 2007 geeft een (inmiddels wat ouder) overzicht van dertig jaar publieke onderzoeksfinanciering in Nederland.

NWO, maar richt zich uitsluitend op gezondheidsonderzoek en zorginnovatie.²⁹⁰ De KNAW is een genootschap van wetenschappers uit alle disciplines, dat bij wet is opgericht.²⁹¹ De publieke financiering van onderzoek vanuit de KNAW betreft met name de financiering van universiteitshoogleraren.²⁹²

De NWO is een zelfstandig bestuursorgaan, opgericht bij wet als rechtsopvolger van ZWO, de organisatie voor Zuiver Wetenschappelijk onderzoek. De wet die de oprichting en taken van NWO regelt is de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek van 7 juli 1987. Zoontjens kon in zijn proefschrift uit 1993 nog volstaan met het wijden van enkele pagina's aan de rol van NWO in het wetenschapsbeleid.²⁹³ NWO had destijds een in omvang bescheiden rol in het wetenschapsbeleid en was, om historische redenen, sterk gericht op bèta -onderzoek. In de huidige tijd is de rol van NWO inzake sturing van wetenschap zo groot, dat een uitgebreidere beschrijving wenselijk is.

NWO heeft tot taak het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek alsmede het initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek (artikel 3, eerste lid wet NWO). NWO voert haar taak uit in het bijzonder door het toewijzen van middelen (artikel 3, tweede lid NWO). De basisidee van verdeling van middelen via NWO is dus dat door middel van het maken van een selectie tussen ingediende onderzoeksvoorstellen de middelen voor onderzoek worden ingezet ter bevordering van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek en het initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in wetenschappelijk onderzoek.

Er vindt op verschillende niveaus sturing plaats. Vanuit beleid van de regering kunnen thematische prioriteiten in onderzoek worden aangegeven. Dit gebeurt op dit moment onder andere in het zogenaamde 'topsectorenbeleid'. Daarnaast heeft NWO zelf ruimte in de inrichting van de tweede geldstroom, zowel in de vormgeving van de te volgen procedure als in de uiteindelijke besluitvorming bij verdeling van de middelen. Verschillende onderdelen van NWO hebben hierbij verschillende verantwoordelijkheden.

In deze paragraaf ga ik in op verschillende aspecten van de tweede geldstroom aan de hand van het wettelijk kader, de jurisprudentie inzake de taakuitoefening van de NWO en enkele opvattingen in de literatuur. Allereerst bespreek ik het wettelijke kader inzake NWO (paragraaf 5.3.2). Vervolgens geef ik een thematische analyse van de jurisprudentie inzake subsidieverlening door NWO (paragraaf 5.3.3). Daarna bespreek ik enkele kritische punten met betrekking tot het functioneren van de tweede geldstroom in bredere zin (paragraaf 5.3.4). Ik eindig met een conclusie (paragraaf 5.3.5)

5.3.2 Wettelijk kader inzake het functioneren van NWO

De belangrijkste taak van NWO is het verlenen van subsidies ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Deze subsidies worden via verschillende subsidierondes verdeeld. Met een budget van 625 miljoen euro per jaar is NWO verantwoordelijk voor verdeling van een substantieel deel van het totale onderzoeksbudget aan de Nederlandse

²⁹⁰ <http://www.zonmw.nl/nl/over-zonmw/over-zonmw/>, NWO en het ministerie van VWS zijn opdrachtgever voor ZonMW.

²⁹¹ <https://www.knaw.nl/nl/de-knaw/taken>.

²⁹² <http://www.rathenau.nl/nc/web-specials/de-nederlandse-wetenschap/organisaties/universiteiten-en-umcs.html>.

²⁹³ Zoontjens 1993, p. 108 e.v.

universiteiten.²⁹⁴ Voor beschrijving van het wettelijk kader waarbinnen NWO deze taak uitoefent zijn verschillende regelingen van belang. De Wet op de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (Wet NWO) is de belangrijkste specifieke regeling. Daarnaast valt NWO en haar organen onder de Algemene wet bestuursrecht. Het Reglement NWO 2003 is de belangrijkste rechtsbron voor de organisatie van NWO. De NWO-regeling subsidies is de belangrijkste specifieke regeling voor de subsidieverstreking. Daarnaast geldt voor vrijwel alle subsidierondes dat er nog afzonderlijk specifieke voorwaarden worden opgesteld voor de subsidieverlening in de zogenaamde 'brochure'. Hierin kunnen ook nadere procedurele voorschriften zijn opgenomen.

Artikel 3, eerste lid van de Wet NWO bevat de taakbeschrijving. NWO heeft tot taak het bevorderen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek alsmede het initiëren en stimuleren van nieuwe ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderzoek. Het tweede lid bepaalt de middelen waarmee dit doel wordt nagestreefd, namelijk in het bijzonder door het toewijzen van middelen. Voorts heeft NWO tot taak het bevorderen van de overdracht van kennis van de resultaten van door haar geïnitieerd en gestimuleerd onderzoek ten behoeve van de maatschappij en bevorderen van coördinatie van universitair onderzoek.

Het algemeen bestuur komt de bevoegdheid toe tot regeling en bestuur van de organisatie (artikel 4). Het algemeen bestuur stelt hiertoe een reglement vast (artikel 16). Het reglement regelt het bestuur en de inrichting van de organisatie en de bestuurlijke betrekkingen van de organisatie tot de onderzoekorganisaties (artikel 15). Het algemeen bestuur stelt gebiedsbesturen in voor een wetenschapsgebied (artikel 9, eerste lid). De verdere bevoegdheden van de gebiedsbesturen worden bij reglement geregeld (vierde lid). NWO kent thans verschillende gebiedsbesturen (artikel 3.1 NWO reglement 2003):

- a. de geesteswetenschappen;
- b. de maatschappij- en gedragswetenschappen;
- c. de exacte wetenschappen;
- d. de chemische wetenschappen;
- e. de aard- en levenswetenschappen;
- f. de medische wetenschappen;
- g. de technische wetenschappen;
- h. de natuurkunde.

Het algemeen bestuur van NWO en de gebiedsbesturen zijn bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, onder a, Awb. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen bij al het handelen in acht te worden genomen. Belangrijke elementen hiervan zijn het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. De subsidieverlening is een besluit in de zin van de Awb, waartegen bij afwijzing bezwaar dan wel administratief beroep openstaat en beroep openstaat bij de bestuursrechter en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Titel 4.2 van de Awb geeft specifiek de bestuursrechtelijke kaders voor subsidieverlening. De subsidieverlening wordt nader geregeld in de NWO-regeling subsidies.

²⁹⁴ www.nwo.nl.

Paragraaf 1.1 van de NWO-regeling subsidies geeft een afbakening van de doelgroep van de subsidieverstreking. Subsidie kan worden aangevraagd voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en daarmee samenhangende activiteiten zoals gespecificeerd in de brochure (artikel 1.2.1 van NWO-regeling subsidies). Artikel 2.2.1 van de NWO-regeling subsidies bevat de principes voor verlening van subsidie. Indien er sprake is van een groot aantal aanvragen (vier maal het maximum aantal te honoreren aanvragen), kan NWO besluiten een voorselectie te maken.

Vervolgens wordt het onderzoeksvoorstel beoordeeld door een referent, die hierover een referentrapport opstelt. In principe wordt aan minimaal twee referenten een rapport gevraagd. Dit aantal kan verhoogd worden bij de subsidievoorwaarden in de brochure. Referenten kunnen gewraakt worden op voorhand, door een aantal (maximaal drie) non-referenten op te geven. De indiener wordt in de gelegenheid gesteld om weerwoord te geven bij de referentrapporten. Daarnaast kan gekozen worden (wederom aan te geven in de procedure) om een interview of 'site visit' toe te voegen aan de procedure (artikel 2.2.7 van de NWO-regeling subsidies).

In artikel 2.2.8 van de NWO-regeling subsidies wordt de werkwijze en samenstelling van de beoordelingscommissie of jury geregeld. Een beoordelingscommissie of jury wordt ingesteld door het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid de subsidieverstreking plaatsvindt. De samenstelling is eveneens aan het bestuursorgaan. De commissie of jury komt met een advies aan het bestuursorgaan over de subsidieaanvragen.

De werkwijze van de beoordelingscommissie bestaat in ieder geval uit de volgende onderdelen:

- De commissie vergadert – bij voorkeur fysiek – over de kwaliteit van aanvragen.
- Alvorens tot beoordeling over te gaan bespreekt de commissie eventuele gevallen van belangenverstrengeling en neemt daarover een besluit.
- De commissie stelt een (absoluut) eindoordeel vast over elke aanvraag afzonderlijk op basis van de aanvraag en de aanvullend verkregen informatie, en op basis van de criteria zoals beschreven in de brochure.
- De commissie stelt haar prioriteringsadvies vast, inclusief onderbouwing en een adequate beschrijving van de door haar gevolgde werkwijze. Over de prioritering van de aanvragen of een daarvan kan (ultimo) anoniem gestemd worden. In dat geval hoeft geen aanvullende onderbouwing van het kwaliteitsoordeel opgesteld te worden.

Uiteindelijk neemt het gebiedsbestuur een besluit over de subsidieverlening (artikel 2.2.9). Dit besluit volgt in beginsel het advies van de beoordelingscommissie. Indien het bestuursorgaan het gevraagde advies (op onderdelen) niet overneemt, dan kan dit slechts vanwege beleidsmatige overwegingen voor zover expliciet in de brochure vermeld, een procedurele fout of een aperte inhoudelijke onjuistheid of onvolkomenheid. Het besluit wordt meegedeeld aan de aanvrager.

Indien de aanvrager het niet eens is met het besluit, kan de aanvrager bezwaar maken of een beroepsschrift indienen bij het Algemeen Bestuur van NWO binnen zes weken gerekend vanaf de datum van het besluit (2.2.11 van de NWO-regeling subsidies).

De subsidiering wordt verder vormgegeven in de vorm van meer dan honderd verschillende 'financieringsinstrumenten'.²⁹⁵ Deze financieringsrondes dienen zeer uiteenlopende doelen. In sommige gevallen gaat het om persoonsgebonden financiering, zoals de bekende subsidies in het kader van de Vernieuwingsimpuls (Veni, Vidi en Vici), maar het kan ook gaan om financiering van vernieuwende apparatuur. Er zijn open of vrije competities, waarin onderzoeksvoorstellen niet gebonden zijn aan specifieke thema's en competities waarin middelen aan een specifiek doel zijn gebonden.

Van groot belang voor de uiteindelijke verdeling van middelen is de zogenaamde 'brochure'. De brochure bevat beleidsregels omtrent de inhoudelijke eisen aan het voorstel en de te volgen procedure. In de brochure kan worden afgeweken van de subsidieregeling. Deze afwijkingsmogelijkheden maken dat er wel een standaardprocedure te onderscheiden is, maar dat er voor verschillende subsidierondes in feite een eigen procedure kan gelden.

Samenvattend en concluderend vallen het bestuur van NWO en de verschillende gebiedsbesturen in al hun bestuurlijk handelen onder de Awb. Specifiek zijn de bepalingen inzake besluitvorming, subsidieverlening en bezwaar en beroep van belang. De NWO-regeling subsidies de hoofdlijnen van de procedure inzake de verlening van de subsidie en de algemene subsidievoorwaarden. De procedure kan verschillen per subsidieronde en wordt definitief bepaald in de brochure. De algemene procedure, zoals deze is ingericht onder de NWO-regeling subsidies bestaat uit:

- eventueel een voorselectie;
- een oordeel van ten minste twee referenten (peers);
- eventueel een interviewronde voor de beoordelingscommissie;
- een oordeel van een jury of een beoordelingscommissie, uitmondend in een vrijwel bindend advies aan het gebiedsbestuur;
- een besluit van het gebiedsbestuur tot toekennen van de subsidie of afwijzing van de aanvraag.

Na deze procedure staat bestuurlijke rechtsbescherming open:

- eventueel bezwaar of administratief beroep bij het bestuur van NWO;
- eventueel beroep bij een rechtbank;
- eventueel hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Verder kan per subsidieproject van de NWO-regeling subsidies afwijkende of aanvullende voorwaarden worden gesteld in de brochure. Deze worden per subsidieronde in de zogenaamde brochure worden gesteld.

5.3.3 Thematische sturing: topsectoren

Op macroniveau wordt vanuit de overheid gestuurd op onderzoeksthema's in het zogenaamde topsectorenbeleid. Het topsectorenbeleid is gericht op het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek binnen een van de zogenaamde economische topsectoren van Nederland. Dit onderwerp ligt op het grensvlak van wetenschapsbeleid en economisch beleid. Het beleid is niet uitgewerkt in wetgeving. De complexiteit en de omvang van de materie maakt daarenboven dat ik in dit onderzoek er slechts beperkt aandacht aan kan besteden. Tegelijkertijd is het beleid wel dermate ingrijpend dat ik het niet onbesproken kan laten.

²⁹⁵ <http://www.nwo.nl/financiering/financieringsvormen>.

Het topsectorenbeleid is aangekondigd in het regeerakkoord Rutte I in 2010. Het advies van de Awti,²⁹⁶ Balans van de topsectoren, biedt een overzicht van het beleid en de aanleiding voor het beleid.²⁹⁷ Het doel van het topsectorenbeleid is versterking van publiek-private samenwerking op het terrein van innovatie. Overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen moeten in gesprek gaan om meer gezamenlijke keuzes te maken over innovatie. In concreto wordt gestreefd naar een budget van 500 miljoen euro van publieke en private partijen binnen het topsectorenbeleid. Sturing van wetenschappelijk onderzoek vanuit de overheid voor het stimuleren van economische ontwikkeling is niet nieuw, maar het topsectorenbeleid betekende wel een systeemverandering ten opzichte van de eerdere sturing.²⁹⁸ Er wordt sectoraal gewerkt met een 'topteam' voor elke sector. Een andere belangrijke wijziging is dat er 'netwerksturing' plaatsvindt. Dit houdt in dat niet met regelgeving en subsidies gestuurd wordt, maar veel wordt overgelaten aan 'het netwerk', een groot aantal betrokken partijen die op enigerlei wijze verbonden zijn, zonder dat een van de partijen volledige macht en verantwoordelijkheid heeft.

De achterliggende gedachte is dat door het richten van publieke middelen voor onderzoeksfinanciering op deze sectoren, bedrijven uit deze sectoren meer investeringen zullen doen in wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijk onderzoek zal leiden tot economisch voordeel voor de bedrijven in de sector. Als topsectoren zijn aangewezen:

1. Agri&Food
2. Chemie
3. Creatieve Industrie
4. Energie
5. High Tech Systemen en Materialen
6. Life Sciences & Health
7. Logistiek
8. Tuinbouw en uitgangsmaterialen
9. Water

De sectoren zijn georganiseerd onder zogenaamde topteams. Deze topteams stellen een agenda op voor de sector in de 'gouden driehoek' van overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven. In de begroting van OCW voor 2014 is over de topsectoren opgemerkt: "Wij ondersteunen deze ambitie door via NWO middelen gericht in te zetten voor wetenschappelijk onderzoek voor economische topsectoren, oplopend tot € 275 miljoen in 2015. Het doel is dat in 2015 publieke en private partijen voor meer dan € 500 miljoen participeren in Topconsortia voor Kennis en Innovatie, waarvan minstens 40% wordt gefinancierd door het bedrijfsleven." Het reserveren van 275 miljoen euro voor topsectoren betekent dat een zeer substantieel deel van het huidige budget van NWO ingezet zal moeten worden onder deze topsectoren. Op de website van NWO wordt enige uitwerking gegeven van de beoogde verbinding tussen het bedrijfsleven binnen deze topsectoren en wetenschappelijk onderzoek. Er wordt gestuurd op drie pijlers:²⁹⁹

- Publiek Private Samenwerking (PPS). Drie varianten, met als variabele o.a. de bijdrage vanuit het bedrijfsleven. Activiteiten komen voort uit gezamenlijke programmering. Een private bijdrage is vereist.

²⁹⁶ De Awti is de rechtsopvolger van de Awt. Omwille van het voorkomen van verwarring spreek ik in de lopende tekst consequent over de Awti. In de literatuurverwijzingen maak ik wel een onderscheid tussen de Awt en de Awti.

²⁹⁷ Awti 2014b.

²⁹⁸ Awti 2014b, p. 29 e.v.

²⁹⁹ <http://www.nwo.nl/actueel/nieuws/2013/nwo-koppelt-wetenschap-aan-topsectoren.html>.

- Publiek Private programmering (PPP): activiteiten komen voort uit gezamenlijke programmering van onderzoek. Er is geen private bijdrage vereist.
- Vrij onderzoek gericht op topsectoren waarbij verschillende NWO-instrumenten zoals Vrije competitie en talentprogramma's kunnen worden ingezet.

Het topsectorenbeleid is nog volop in ontwikkeling. Desalniettemin is er al een verkennend advies van de KNAW over de effecten van het beleid verschenen: "Effecten van universitaire profilering en topsectorenbeleid op de wetenschap in Nederland, een eerste kritische reflectie."³⁰⁰ In 2015 heeft de KNAW opnieuw advies uitgebracht over de gevolgen van onder andere het topsectorenbeleid en universitaire profilering.³⁰¹

Ook de Awti heeft een briefadvies³⁰² en een advies uitgebracht over het topsectorenbeleid, "Balans van de topsectoren 2014".³⁰³ De Awti signaleert in dit advies dat er veel onduidelijkheid bestaat over de achterliggende visie op het topsectorenbeleid. Niet bij alle partijen wordt de visie bovendien hetzelfde ervaren en gewaardeerd. Daarnaast signaleert de Awti dat er grote bestuurlijke drukte wordt ervaren door deelnemers. Deels is dit onvermijdelijk, vanwege de sectorale en integrale benadering. Deels kunnen de 'topteams' hier nog winst boeken. Tot slot signaleert de Awti dat er veel spelers nog niet aangehaakt zijn. Deze adviezen komen hieronder in de thematische discussie nog aan de orde.

5.3.4 Thema's bij de selectie van onderzoeksvoorstellen in de jurisprudentie

De kern van de wettelijke taak van NWO is het verdelen van middelen voor onderzoek op basis van de kwaliteit van onderzoeksvoorstellen en op basis van de bijdrage aan innovatie van wetenschap. Het instrument dat NWO hiervoor inzet is het openstellen van aanvragen, waarbij academici kunnen inschrijven op basis van een onderzoeksvoorstel. Bij NWO vindt vervolgens de selectie van onderzoeksvoorstellen plaats in een procedure, die per subsidieronde kan verschillen. Hierdoor is het lastig om in zijn algemeenheid uitspraken te doen over 'de procedure' bij NWO. Er is sprake van een veelheid aan verschillende procedures met een veelheid van doelen. Zo zijn er persoonsgebonden subsidies, maar ook subsidies die bedoeld zijn voor investeringen in de wetenschappelijke infrastructuur, bijvoorbeeld voor het digitaliseren van een bepaald archief of voor de aanschaf van apparatuur. Een van de bekendste subsidierondes voor wetenschappers is de zogenaamde Vernieuwingsimpuls, waaronder de Veni-, Vidi- en Vici-beurzen vallen.

In zijn algemeenheid is de procedure bij NWO te typeren als een vergelijkende toets of 'beautycontest',³⁰⁴ waarin de voorstellen die het meest aan de gestelde kwaliteitscriteria voldoen, geselecteerd worden in onderlinge vergelijking met elkaar. Binnen de procedure zijn verschillende elementen te onderscheiden, zoals selectie op basis van CV en selectie op basis van een interview door de commissie, die ook op zichzelf weer te beschouwen zijn als vergelijkende toetsen. Daarnaast wordt een onderzoeksvoorstel in bepaalde onderdelen van de procedure op zichzelf beoordeeld op basis van kwaliteit. De gestelde kwaliteitscriteria zijn doorgaans, enigszins afhankelijk van de subsidieronde, zeer ruim.

³⁰⁰ KNAW 2013c.

³⁰¹ KNAW 2015.

³⁰² Awt, 2013. De Awt is per 1 augustus 2014 opgevolgd door de Awti, waarbij de i staat voor innovatie.

³⁰³ Awti 2014.

³⁰⁴ Zie voor een beschrijving van kenmerken van een vergelijkende toets Wolswinkel 2013, p. 192.

Een belangrijke rechtvaardiging voor het verdelen van onderzoeksmiddelen via NWO is dat de wetenschap hier beter en vernieuwender van wordt, doordat de beste en meest innovatieve onderzoeksvoorstellen worden geselecteerd om te worden uitgevoerd. In hoeverre slaagt deze ambitie om de beste en meest innovatieve voorstellen te selecteren? In deze bijdrage wil ik ingaan op de jurisprudentie die gevormd is inzake subsidieverlening voor wetenschappelijk onderzoek door in de tweede geldstroom. Op grond van deze jurisprudentie kunnen verschillende kwetsbaarheden zichtbaar worden gemaakt in de selectie van onderzoeksvoorstellen, waarbij de selectie evenzeer door andere factoren wordt beïnvloed dan de kwaliteit van het onderzoek.

Hierbij zij opgemerkt dat het niet te bepalen is of de besproken jurisprudentie representatief is voor het functioneren van NWO. Dit kan per gesignaleerd thema verschillen. Het aantal zaken dat uiteindelijk voor de rechter komt, is, gelet op de omvang van de werkzaamheden van NWO, zeer beperkt. Oorzaken hiervan kunnen liggen in een algemene tevredenheid met de werkzaamheden van NWO, maar ook in andere motieven om af te zien van procederen, bijvoorbeeld verwachtingen over toekomstige subsidieronden. De jurisprudentie heeft verder betrekking op een groot aantal uiteenlopende subsidieronden. De analyse dient primair ter inventarisatie van factoren die van invloed zijn op de selectie van onderzoeksvoorstellen en de positie van de academicus, zoals deze in de rechtspraak naar voren komen. Het gaat hier om individuele waarborgen voor de aanvrager, maar ook op de invloed van academici gemeenschappelijk op de verdeling van de middelen.

De standaardprocedure bestaat, zoals hierboven geschetst, uit een aantal verschillende stappen. Bij elk van deze stappen kunnen zich controverses voordoen, die niet zelfstandig, maar wel in het kader van een definitieve afwijzing kunnen worden aangevochten. In het onderstaande ga ik in op de thema's die spelen in de jurisprudentie:

- afbakening van domeinen;
- voorselectie;
- referenten;
- advisering door de commissie;
- transparantie en inzichtelijkheid van besluitvorming; en
- betrokkenheid van hybride organisaties bij verdeling van onderzoeksmiddelen.

Afbakening van domeinen

Allereerst kan de afbakening van een 'domein' relevant zijn voor de beoordeling van subsidieaanvragen. Zo worden juridische onderzoeksvoorstellen behandeld in het domein 'Gedrags- en maatschappijwetenschappen', waarbij zij moeten concurreren met onderzoeksvoorstellen uit andere vakgebieden, waarbij heel andere methodische eisen gelden. Het besluit tot afbakening van een specifiek domein is zelf niet gebaseerd op overwegingen van onderzoekskwaliteit, maar is doorgaans een historische keuze.

In de uitspraak van de Rechtbank 's-Hertogenbosch van 3 december 2007 staat mede de vermeende achterstelling van de rechtswetenschap bij subsidiering ter discussie in de rechtspraak.³⁰⁵ Eiser stelde in deze zaak dat sprake was van benadeling van zijn voorstel in de Vici-procedure omdat zijn rechtswetenschappelijk onderzoek niet op de juiste

³⁰⁵ Rb. 's-Hertogenbosch 3 december 2007, ECLI:NL:RBSHE:2007:BC0319.

wetenschappelijke waarde is geschat, het onderzoek niet conform objectieve maatstaven is beoordeeld en de selectiecommissie, in afwijking van de referentenoordelen, op basis van subjectieve inzichten en derhalve niet-kenbare criteria heeft getoetst.

Ook in de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 27 februari 2015 speelt de kwestie van de samenstelling van de commissie een rol.³⁰⁶ Hier ging het wederom om een rechtswetenschappelijk onderzoek, waarbij in de interviewronde met de commissie naar overtuiging van de appellant onvoldoende vakexpertise aanwezig was en één van de commissieleden een onevenredige invloed had op het uiteindelijke eindoordeel.

De gebiedsbesturen van NWO zijn, zeker in de maatschappij- en gedragswetenschappen en in de alfawetenschappen, niet ingedeeld langs de lijnen van universitaire disciplines. Dit brengt met zich mee dat er in het betreffende gebiedsbestuur Gedrag- en Maatschappijwetenschappen over uiteenlopende onderzoeksvoorstellen met uiteenlopende methodieken en vakinhoudelijke achtergrond moet worden beslist. De indeling van een bepaalde discipline onder een bepaald gebiedsbestuur kan in potentie grote gevolgen hebben, omdat het onder andere bepalend is voor de vraag met welke voorstellen de onderzoeksvoorstellen worden vergeleken en welke disciplinaire achtergronden een rol spelen bij beoordeling van een onderzoeksvoorstel.

Los van de vraag of dit in de praktijk tot nadeel leidt, kan worden geconstateerd dat hiermee de grenzen tussen wetenschapsgebieden zoals deze door wetenschappers zelf worden ervaren, niet worden gerespecteerd. Op zichzelf hoeven de lijnen tussen de verschillende disciplines niet maatgevend te zijn in de subsidiering, maar gemengde commissies brengen wel risico's met zich mee. Allereerst is het de vraag of de expertise van een breed samengesteld panel altijd afdoende is. Daarnaast is een risico bij deze gezamenlijke beoordeling dat referenten hierop anticiperen, door het onderzoek van het eigen vakgebied positief te refereren, of dat commissieleden voorstellen uit 'hun' vakgebied minder kritisch bejegenen dan voorstellen uit andere vakgebieden. Dit is immers gunstig voor behoud en uitbouw van het vakgebied. Michiels en Schlössels spreken in dit verband cynisch van "de ervaren deelnemers aan het NWO-ritueel die elkaar veelvuldig de bal toespelen en de koek verdelen."³⁰⁷ In de genoemde zaak wordt deze vooringenomenheid overigens niet voldoende onderbouwd en is deze ook overigens niet gebleken.³⁰⁸

De enigszins arbitraire grenzen tussen de gebiedsbesturen is van grote invloed op de selectie van onderzoeksvoorstellen, doordat het bepalend is voor de voorstellen waarmee een onderzoeksvoorstel moet concurreren en voor de achtergrond van degenen die het voorstel beoordelen. Er is in deze overigens een opvallend verschil tussen verschillende wetenschapsgebieden. De conflicten in de rechtspraak richten zich in hoofdzaak op subsidierendes binnen de maatschappij- en gedragswetenschappen (MaGW). Binnen dit domein zijn zoveel en zo uiteenlopende disciplines bijeengebracht dat het tot in de

³⁰⁶ Rb. Oost-Brabant 27 februari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:993.

³⁰⁷ Michiels en Schlössels 2008.

³⁰⁸ Vooringenomenheid in dit kader kan overigens verschillende betekenissen hebben. In de procedure is niet van subjectieve vooringenomenheid gebleken. Indicatoren voor kwaliteit kunnen echter wel in meer objectieve zin rechtswetenschap op achterstand zetten ten opzichte van andere wetenschapsgebieden. In de bijlage 1 bij Rapport Commissie Voorbereiding Onderzoeksbeoordeling Rechtsgeleerdheid uit 2005, worden hier een aantal elementen genoemd. Te vinden op: http://www.esl.eur.nl/fileadmin/ASSETS/frg/onderwijs/pdfkarin/VSNU_Oordelen_over_rechten_2005.pdf.

rechtszaal toe leidt tot gevoelens van achterstelling van de 'eigen' vakdiscipline ten opzichte van andere vakdisciplines.

In de bèta-vakgebieden is relatief veel ruimte voor disciplinaire verschillen. Van de acht gebiedsbesturen behoren er, enigszins afhankelijk van de gebruikte definitie van bètawetenschap, minstens vier tot het bèta- en techniek-domein, waarin chemische wetenschappen, exacte wetenschappen, natuurkunde en technische wetenschappen in aparte gebiedsbesturen zijn georganiseerd.

Voorselectie

Soms zijn de aantallen inzendingen dusdanig hoog dat het nodig wordt geacht om een vorm van voorselectie toe te passen, waarbij een eerste schifting wordt gemaakt tussen de onderzoeksvoorstellen zonder dat al wordt overgegaan tot een inhoudelijke beoordeling van het onderzoeksvoorstel. In de jurisprudentie heb ik hiervan twee verschillende vormen aangetroffen: het buiten behandeling laten van een inzending die als nummer 236 binnen kwam en een voorronde op grond van het CV.

In de uitspraak van de ABRvS van 14 november 2012 was er sprake van het buiten behandeling laten van een voorstel op grond van het feit dat de inzending later was ingezonden dan 235 andere inzendingen.³⁰⁹ In de uitspraak gaat het om de afwijzing van een aanvraag voor een onderzoeksvoorstel "Legal Quality in Administrative Law: how can a theory of legal design contribute to the enhancement and management of legal quality in administrative law". De reden voor afwijzing is geen inhoudelijke, maar een procedurele: in de brochure van NWO is opgenomen dat alleen de 235 eerste aanvragen per deelronde in behandeling worden genomen. Latere inzendingen worden niet in behandeling genomen. Omdat de aanvraag van appellante een hoger volgnummer heeft gekregen dan 235, dat wil zeggen dat er meer dan 235 aanvragen eerder zijn ingediend, blijft haar aanvraag buiten behandeling. Van belang is hier de stelling van appellante dat het verdelingsmechanisme onredelijk is en dat de regeling en de brochure slechts richtlijnen zijn die naar hun aard niet verbindend zijn en niet op de voorgeschreven wijze bekend zijn gemaakt.

De Afdeling keurt de handelswijze van NWO goed, waarbij enkel en alleen op grond van het aantal aanvragen dat voorafgaand aan een bepaalde aanvraag wordt ingediend, een aanvraag buiten behandeling kan blijven. Opvallend daarbij is dat zelfs het feit dat het beleid niet op de juiste wijze bekend is gemaakt, geen gevolgen heeft voor NWO. De Afdeling kiest daarbij opnieuw voor een sterke focus op het subjectieve recht van betrokkene: ook wanneer de regels strikt genomen niet juist worden toegepast, worden de rechtsgevolgen in stand gehouden. De achterliggende fictie die hierbij wordt gehanteerd is dat een juiste toepassing van de regelgeving en vernietiging van het besluit inhoudelijk niet tot een ander oordeel zou hebben geleid waar de betrokkene belang bij zou hebben gehad.

Artikel 4:5 Awb biedt de mogelijkheid om een aanvraag buiten behandeling te laten. Dat artikel is echter met name bedoeld om onvolledige vragen niet te behandelen. Dit blijkt ook uit het feit dat er een periode voor herstel van het verzuim dient te worden geboden. Dit is hier niet aan de orde. Het gaat hier dus om een inhoudelijke afwijzing in de zin van

³⁰⁹ ABRvS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3051 (AB 2013/121 met annotatie door A. Drahmman).

de Awb, die, onder toepassing van een beleidsregel, niet inhoudelijk beoordeeld is. De rechtbank en de AbRvS accepteren deze handelwijze van het bestuursorgaan.

Deze zaak maakt zichtbaar hoe NWO zelf ook worstelt met de problematiek van grote overvraging van de subsidieronden. Het wordt noodzakelijk geacht om met het oog op de hanteerbaarheid van het maken van een selectie een 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' ronde in te voegen. Het belang van het toepassen van dergelijke voorselecties voor het bestuursorgaan is evident: het voeren van de gehele procedure is kostbaar en intensief en met 235 inzendingen valt er evengoed een selectie te maken.

Tegelijkertijd is het categorisch uitsluiten van bepaalde aanvragen, die overigens aan alle formele vereisten voldoen, enkel en alleen omdat ze in rang te laat zijn binnengekomen, zeer ingrijpend voor aanvragers. De onkenbaarheid voor betrokkene is mijns inziens de grootste zwakte van deze wijze van selecteren. Het is voor de aanvrager vrijwel onmogelijk om een reële inschatting te maken of hij op tijd indient of niet. Dit is een belangrijk verschil ten opzichte van andere formele bezwaren voor inhoudelijke behandeling, zoals het in absolute zin te laat indienen van een aanvraag of niet voldoen aan de vereisten voor het doen van een aanvraag. Voor betrokkene kan een dergelijk selectiemechanisme mede hierom als zeer arbitrair overkomen. Hoewel de handelwijze strikt juridisch aanvaardbaar wordt geacht, stelt deze wel vraagtekens bij de eigen ambitie van NWO om excellent onderzoek te stimuleren. De afwijzing vindt immers plaats zonder enige inhoudelijke blik en men loopt hiermee het risico dat goede aanvragen buiten de boot vallen.

Een andere wijze van voorselectie kan plaatsvinden op grond van het CV van betrokkene. Dit is aan de orde in de uitspraak van de ABRvS van 20 juli 2011.³¹⁰ De aanvraag wordt reeds in de zogenaamde 'voorselectie' van de Vidi-commissie, een ronde voorafgaand aan het uitzenden aan externe referenten, afgewezen. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat betrokkene niet op grond van zijn CV behoort tot de top 10-20 % van zijn 'peer group', een van de gestelde eisen in de brochure voor aanvraag van de subsidie.

In hoger beroep voert de appellant aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er geen grond bestaat voor het oordeel dat het advies van de Vidi-commissie onzorgvuldig tot stand is gekomen, omdat bij de vergadering van de commissie ruim de onvoldoende leden afwezig waren, er dientengevolge onvoldoende expertise aanwezig was en er fouten zaten in de commentaren van de Vidi-commissie.

De Afdeling stelt allereerst dat de leden van de Commissie niet gevraagd worden vanuit specifieke expertise, maar op grond van algemene ervaring met het schrijven en beoordelen van onderzoeksaanvragen. Voorts is er geen quorum voorgeschreven, waardoor ook de afwezigheid van meer van de helft van de leden bij besluitvorming geen aanleiding vormt om de besluitvorming als onzorgvuldig te kwalificeren. Op grond hiervan concludeert de Afdeling dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat het voorstel niet onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Het maken van een voorselectie is een belangrijke processtap om de afdoening van een groot aantal subsidieaanvragen beter hanteerbaar te maken. Tegelijkertijd is hiermee wel een risico dat goede aanvragen zonder inhoudelijke beoordeling of met een zeer

³¹⁰ ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2278.

beperkte beoordeling uitgesloten worden. Praktische overwegingen over de uitvoerbaarheid van de procedure spelen daarbij een doorslaggevende rol. Ook hier is er een risico dat overwegingen van uitvoerbaarheid ten koste gaan van de ambitie om op kwaliteit te selecteren.

Referenten

Na een mogelijke voorselectie vindt een eerste selectieronde plaats, waarin referenten een oordeel geven over het onderzoeksvoorstel. Referenten zijn onderzoekers die door NWO worden gevraagd. Referentrapporten zijn anoniem en NWO verschaft geen verdere informatie over de selectie van referenten in concrete procedures.³¹¹

Idealiter wordt hierdoor een neutraal kwaliteitsoordeel van medewetenschappers verkregen, dat als basis kan dienen voor de vervolgfaweging of het voorstel gesubsidieerd kan worden. In de praktijk kunnen zich echter problemen voordoen met betrekking tot de selectie van referenten en de inhoud van het referentrapport.

In de uitspraak van de ABRvS van 15 maart 2006 gaat het om een afwijzing van het Algemeen Bestuur van de NWO van de aanvraag van een wetenschapper om subsidie voor zijn voorstel, getiteld 'Comprehending German Baroque Music: Sources - Structures - Semantics'.³¹² Deze zaak is interessant, omdat het een tipje oplicht van de sluier van de zaken die kunnen spelen bij een onafhankelijk referentenoordeel. In deze zaak ging het om een herindiening van een eerdere aanvraag, waarbij wederzijds erkend was dat de vorige aanvraag door de scholenstrijd die gaande was op het vakgebied niet juist was beoordeeld. Bij deze herindiening werd aan de indiener de gelegenheid geboden om vooraf een aantal geestverwante instituten aan te dragen als referent.

De selectie van de referenten is een lastige kwestie. Enerzijds kan een scholenstrijd binnen het vakgebied leiden tot een 'blokkeringsmacht' van verschillende scholen, die telkens elkaars voorstellen negatief kunnen beoordelen. Anderzijds kan de door NWO gekozen oplossing ook de schijn wekken dat er sprake is van bevoordeling, omdat bevriende wetenschappers elkaars onderzoeksvorstellen beoordelen. Deze bevoordeling kan overigens ook zonder deze bijzondere procedure plaatsvinden, wanneer bepaalde wetenschappelijke scholen 'kartels' binnen een gebiedsbestuur vormen waarin de afspraak is om mild te oordelen over elkaars voorstellen. Het hoeft daarbij niet direct te gaan om belangenverstrengeling.

De gang van zaken in deze zaak laat zien dat wetenschapsgebieden soms kleine werelden zijn, waarin voorstellen, ondanks de nagestreefde anonimiteit, toch betrekkelijk gemakkelijk te herleiden zijn tot bepaalde scholen of zelfs bepaalde individuen. Een verstoring van goede verhoudingen in een bepaald vakgebied kan het verkrijgen van een onafhankelijk, niet-vooringenomen oordeel over de kwaliteit van een onderzoeksvoorstel ernstig bemoeilijken.

Ook met betrekking tot de vooringenomenheid van de referenten doen zich lastige kwesties voor in de praktijk. In de zaak van de ABRvS van 7 februari 2007 overweegt de Afdeling met betrekking tot de referenten (r.o. 2.6.1):³¹³

³¹¹ <http://www.nwo.nl/financiering/hoe-werkt-dat/Peer+review+door+referenten>.

³¹² ABRvS 15 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV5088.

³¹³ ABRvS 7 februari 2007 ECLI:NL:RVS:2007:AZ7984, AB 2008/86, m. nt. Verheij.

"De Afdeling kan dan ook niet nagaan wie de externe deskundigen zijn geweest en op welke grond zij als zodanig hebben opgetreden. Reeds gelet hierop kan de stelling van appellant dat de deskundigen vooringenomen zijn en onvoldoende onafhankelijk en onpartijdig niet slagen. In de overige stukken noch in hetgeen appellant heeft aangevoerd kan grond worden gevonden voor het oordeel dat aan de inhoud van de adviezen van de externe deskundigen gebreken kleven. Evenmin heeft appellant feiten en omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven tot het oordeel dat de adviezen van de deskundigen op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en dat het Algemeen Bestuur zijn besluit reeds daarom niet op de adviezen mocht baseren."

De redenering is in mijn ogen wat bevreemdend: omdat de Afdeling geen inzicht heeft in de namen van de referenten, kan 'reeds gelet hierop' het beroep op vooringenomenheid niet slagen. Het feit dat de Afdeling geen zicht heeft op de namen van de referenten maakt het beoordelen van de vooringenomenheid lastig, zo niet onmogelijk, maar mijns inziens zou dat niet voor rekening van de appellant, maar voor rekening van het bestuursorgaan moeten komen. Het bestuursorgaan zou, wanneer de namen ook aan de Afdeling niet worden vrijgegeven, op andere wijze aannemelijk moeten maken dat er geen sprake is van vooringenomenheid.

Het tweede element van de redenering van de Afdeling, dat er in de stukken geen vooringenomenheid of gebrek aan deskundigheid kan worden waargenomen, is op zichzelf overtuigender, maar roept ook vragen op. Nu de Afdeling zelf niet over de namen van de deskundigen beschikt, is het de vraag of die deskundigheid en onafhankelijkheid wel kunnen worden vastgesteld. Zeker zoiets als vooringenomenheid is zeer lastig vast te stellen. Vooringenomenheid kan doorgaans slechts worden afgeleid uit een combinatie van de rol die iemand in de procedure heeft gespeeld én zijn eigen positie. Dit is vrijwel niet vast te stellen zonder dat kenbaar is wie het is. Zonder vrijgave van de namen van de referenten blijft het lastig om een oordeel te vormen over de onafhankelijkheid van de deskundigen. Ook is het lastig om de keuze van NWO voor deze referenten te toetsen. Anonimiteit van de referenten blijft hiermee een heikel punt. Verheij pleit in zijn noot bij deze uitspraak voor het vrijgeven van de namen van de referenten.

De selectie van referenten kan van grote invloed zijn op de uiteindelijke beoordeling. Doordat de referenten anoniem zijn en ook voor de rechtbank niet kenbaar is wie gerefereerd heeft, is vooringenomenheid lastig vast te stellen. Soms kan de keuze voor de referent min of meer bepalend zijn voor de uitkomst van het referentenoordeel.

Advisering door de commissie

Na de referentoordelen wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op de referentoordelen. Het geheel wordt vervolgens voorgelegd aan een beoordelingscommissie. De commissie speelt in de procedure een cruciale rol. Mede aan de hand van de referentoordelen en de reacties van de indiener wordt een prioritering aangebracht in de subsidiabel geachte onderzoeksvoorstellen. In sommige gevallen wordt daarnaast een interview gehouden met de aanvrager. Soms wordt in deze ronde ook gebruik gemaakt van preadviseurs, individuele leden van de commissie, die een of enkele aanvragen specifiek voorbereiden.

In de jurisprudentie komen verschillende punten van controverse naar voren met betrekking tot deze ronde. Een van de belangrijkste punten waarop controverse ontstaat

is de prioritering van de commissie en de motivering hiervan. Daarnaast kan ook in de commissie vooringenomenheid aan de orde zijn. Tot slot staat de samenstelling van de commissie soms wel ter discussie. Dit punt is hierboven reeds aan de orde gekomen bij de afbakening van gebiedsbesturen.

Uit de uitspraak van de ABRvS van 13 februari 2013 valt te concluderen dat een gewijzigde prioritering na de interviewronde in rechte vrijwel onaantastbaar is.³¹⁴ In deze uitspraak gaat het om een aanvraag van een wetenschapper voor een Vidi-subsidie voor het onderzoeksvoorstel "Patient intellectuals. An inquiry into patient knowledge". Het voorstel wordt na beoordeling door referenten op plaats 3 geplaatst, maar na het afnemen van de interviews op plaats 9. Aan de plaatsen 1 tot en met 6 wordt een subsidie verleend. Vervolgens wordt haar aanvraag doorgeleid naar een zogenaamd 'domeinpanel', waarin haar voorstel wordt vergeleken met enkele andere voorstellen in het domein 'Alfa-gamma'. Daarbij eindigt ze op plaats 11, hetgeen uitmondt in een afwijzing van de aanvraag.

Haar bezwaar wordt verworpen onder verwijzing naar een vijftal anonieme verklaringen van commissieleden. De rechtbank concludeert tot gegrondheid van het beroep wegens gebrek aan motivering. De rechtbank baseert het motiveringsgebrek op twee argumenten: procedureel is de verwijzing van het bestuur naar geanonimiseerde verklaringen onvoldoende, gelet op hetgeen de wetenschapper aanvoerde in bezwaar, waaronder de stelling dat twee van de afwijzingsgronden in het geheel niet aan de orde zijn geweest in het interview. Een tweede argument is dat het oordeel van het bestuur dat de kentheoretische onderbouwing beter kan, onbegrijpelijk is in het licht van de adviezen van externe referenten. NWO gaat in hoger beroep tegen deze uitspraak.

De Afdeling komt tot een tegenovergesteld oordeel. De rechtbank in eerste aanleg legt naar het oordeel van de Afdeling in beide elementen een onjuiste maatstaf aan. Het feit dat transcriptie van het interview ontbreekt, maakt de procedure nog niet onzorgvuldig. Het is allereerst aan het bevoegde bestuursorgaan om te beoordelen of transcriptie noodzakelijk wordt geacht. Ten aanzien van de wijziging in prioritering heeft het bevoegde bestuursorgaan beoordelingsvrijheid. De argumentatie in casu was niet zodanig summier dat wijziging in de prioritering kennelijk onredelijk of in strijd met de wet was. Het blijft voor betrokkenen evenwel soms lastig te begrijpen hoe de afweging tussen verschillende voorstellen in de commissie nu precies tot stand is gekomen, getuige ook de uitspraken van de rechtbank Arnhem van 21 januari 2008,³¹⁵ en van 23 juni 2009.³¹⁶ Deze zaken komen hieronder in het kader van transparantie nog nader aan de orde.

Alleen wanneer er sprake is van een procedurele fout of van vooringenomenheid kan het oordeel van de commissie worden aangetast. In een uitspraak van de ABRvS van 25 februari 2009 was er sprake van vooringenomenheid bij een van de commissieleden tijdens het interview.³¹⁷ In deze uitspraak ging het om een afwijzing van een aanvraag

³¹⁴ ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1246, de zaak kwam in beroep voor bij rechtbank Arnhem, Rb. Arnhem 19 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW7279.

³¹⁵ Rb. Arnhem 21 januari 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BC2707, AB 2008, 46 met annotatie door F.C.M.A. Michiels, JB 2008/51 met annotatie door R.J.N. Schlössels.

³¹⁶ Rb. Arnhem 23 juni 2009, ECLI:NL:RBARN:2009:BJ2689, JB 2009/190 met nt. R.J.N. Schlössels AB 2009, 307 met nt. F.C.M.A. Michiels.

³¹⁷ ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3950 AB 2009, 222, m.nt. W. den Ouden en J.M.J. van Rijn van Alkemade.

van een wetenschapper voor een zogenaamde Veni-beurs bij ZonMw, een fusie tussen de ZBO ZON en het gebiedsbestuur Medische Wetenschappen van NWO. Bij bezwaar tegen de afwijzing stelt de aanvrager dat de procedure onzorgvuldig is verlopen, omdat er sprake was van een bevoordeelde houding bij een van de leden van de Veni-commissie in het interview dat werd gehouden. Hij stelt dat zijn onderzoeksvoorstel na de interviewronde onevenredig lager heeft gescoord ten opzichte van die andere voorstellen en in vergelijking met de onderscheidenlijke scores in eerdere fasen van de selectie.

De toetsing van de zorgvuldigheid van de procedure geschiedt vervolgens zeer intensief:

"Op grond van kennisneming van het transcript van het interview met [appellant], constateert de Afdeling dat het verloop daarvan overwegend is bepaald door een lid van de commissie, dat dit lid reeds bij de aanvang van het interview te kennen heeft gegeven een score van 3 voor [appellant] voor ogen te hebben en dat zijn vraagstelling niet op alle onderdelen blijkt geeft van de zakelijke afstandelijkheid en de helderheid die in het kader van een interview als dit verwacht mag worden. Gelet hierop, op het verschil in score tussen de fasen I en II en fase III en de gemotiveerde bezwaren die [appellant] tegen de gang van zaken tijdens het interview in de bezwaarfase naar voren heeft gebracht, is de Afdeling van oordeel dat de bezwaarcommissie zich er te zeer toe heeft bepaald de door de commissie op basis van het interview verwoorde kritiek op het onderzoeksplan en de presentatie daarvan door [appellant] te beklemtonen. De zorgvuldigheid bracht evenwel mee dat zij nader had behoren te onderzoeken en motiveren of de gang van zaken tijdens het interview, in het bijzonder de kwaliteit en de afstandelijke objectiviteit van de vraagstelling rechtvaardigen dat het resultaat van het interview van doorslaggevende invloed was op de eindscore van [appellant]."

De Afdeling geeft in deze uitspraak aan dat de eis van zorgvuldigheid onder deze omstandigheden (een kansrijke score voorafgaand aan de interviewronde en de stelling dat een van de leden vooringenomen was) een plicht tot onderzoek met zich brengt bij een beslissing op bezwaar.

In de reeds genoemde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 27 februari 2015 speelt de kwestie van vooringenomenheid ook een rol.³¹⁸ Hier stelde de appellant dat een van de preadviseurs, Z, die de besluitvorming in de commissie voorbereidde zich onvoldoende zakelijk had opgesteld, onder andere blijkend uit vijf vraagtekens aan het einde van zijn preadvies. Ook in het interview leverde Z veel kritiek, waar de appellant door overvallen was. De rechtbank concludeerde in deze zaak echter dat er geen aanleiding was om aan te nemen dat de procedure onzorgvuldig was verlopen.

In de ronde voor de adviescommissie zijn verschillende zaken van belang. Een interviewronde kan onzorgvuldig geschieden door een gebrek aan objectiviteit. Het is doorgaans echter bijzonder lastig vast te stellen of er sprake is van vooringenomenheid.

Transparantie en inzichtelijkheid van besluitvorming

Uiteindelijk mondt de besluitvorming in de Commissie uit in een advies aan het gebiedsbestuur. Het gebiedsbestuur neemt vervolgens formeel het besluit. Tegen het besluit staat administratief beroep open bij het Algemeen bestuur. Het Algemeen bestuur vraagt hierover advies bij de Commissie bezwaar en beroep (Commissie b&b).

³¹⁸ Rb. Oost-Brabant 27 februari, 2015 ECLI:NL:RBOBR:2015:993.

De Commissie b&b toetst in beginsel het oordeel van het gebiedsbestuur terughoudend.³¹⁹ Na een besluit op administratief beroep staat rechtsbescherming open bij de bestuursrechter. Het administratief beroep beoogt de rechtseenheid binnen NWO bij aangevallen besluiten te waarborgen. In een van de weinige succesvolle zaken tegen NWO, de reeds genoemde uitspraken van de rechtbank Arnhem van 21 januari 2008,³²⁰ en van 23 juni 2009,³²¹ komt uitgebreid aan de orde in welke stukken inzage moet worden verleend.

In deze zaken gaat het om een onderzoeksaanvraag voor het voorstel "Bestuursrechter en bestuur: Marginale toetsing". Het onderzoek wordt als "zeer goed" gekwalificeerd door het gebiedsbestuur, maar in vergelijking met andere onderzoeken wordt een lagere prioritering toegekend, waardoor het onderzoeksvoorstel niet voor subsidie in aanmerking komt. Bij de rechtbank staat centraal in welke stukken als op de zaak betrekking hebbende stukken moeten worden gezien en of hier op grond van artikel 7:4 van de Awb inzage in moet worden verschaft, danwel dat gewichtige redenen aan het geven van inzage in de weg staan. De indieners willen inzage in de andere, hoger geprioriteerde voorstellen, om te kunnen beoordelen of de aan hun voorstel toegekende rangorde rechtmatig is. NWO stelt hier tegenover dat betrokkenen geen belang hebben bij inzage in de andere voorstellen.

De overwegingen bij de rechtbank om inzage te geven in "op de zaak betrekking hebbende stukken" bestaat uit een tweetal stappen. Allereerst is de vraag: hebben deze stukken betrekking op de zaak? Als dit het geval is, moet worden afgewogen of er gewichtige redenen aan inzage in de weg staan. Als dit niet het geval is, dient het stuk in kwestie ter inzage te worden gegeven. Binnen de procedure van NWO zijn verschillende zaken die relevant zijn voor inzicht in de besluitvorming, maar die, hetzij in eerste instantie niet ter inzage werden aangeboden, hetzij nog steeds niet ter inzage worden aangeboden:

1. Namen van de referenten
2. Andere onderzoeksvoorstellen
3. Oordelen van de referenten over andere onderzoeksvoorstellen
4. Replieken op de oordelen van referenten

Ad. 1 Namen van referenten

De namen van de referenten zijn mogelijk van belang om een oordeel te vormen over eventuele vooringenomenheid. Tot nu toe worden deze niet vrijgegeven, hetgeen ook in rechte in stand blijft. Het belangrijkste argument voor het vrijgeven van de namen is dat de betrokkene een beter oordeel kan vormen over eventuele vooringenomenheid van referenten. In beginsel zal een kritisch referentoordeel gelegen zijn in een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag. Er kunnen echter omstandigheden zijn die een aanwijzing kunnen zijn voor vooringenomenheid. Dit kan het geval zijn bij bijvoorbeeld vijandige scholenstrijd binnen het vakgebied of tussen vakgebieden.

³¹⁹ Van der Valk 2008, p. 329.

³²⁰ Rb. Arnhem 21 januari 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BC2707, AB 2008, 46 met annotatie door F.C.M.A. Michiels, JB 2008/51 met annotatie door R.J.N. Schlössels.

³²¹ Rb. Arnhem 23 juni 2009, ECLI:NL:RBARN:2009:BJ2689, JB 2009/190 met nt. R.J.N. Schlössels AB 2009, 307 met nt. F.C.M.A. Michiels.

De belangrijkste argumenten voor het geheim houden van de referenten, zoals deze ook naar voren gebracht zijn door NWO, zijn:

- Geheimhouding is gegarandeerd aan de referenten door NWO voordat het referentrapport werd geschreven;
- De bereidheid van wetenschappers om als referent op te treden zal minder worden wanneer anonimiteit niet gegarandeerd is.

Het eerste argument is mijns inziens voor de lopende zaken een sterk argument. De rechtszekerheid en de bescherming van de referent is erbij gebaat. Het is speculatie of elke referent hier ook belang aan hecht, maar dit is wel voorstelbaar. Wanneer een referentrapport geschreven is vanuit de veiligheid van de anonimiteit, kan dit van invloed zijn op de toon en inhoud van het rapport. Hoewel dit niet veel hoeft te verschillen, kunnen het wel subtiele formuleringen zijn die niet op die wijze zouden zijn geformuleerd wanneer iemand zijn naam eraan zou hebben verbonden.

Het argument van rechtszekerheid en bescherming van de referent gelden niet voor eventuele toekomstige aanvragen. Hiervoor lijkt de achterliggende redenering van NWO te zijn dat onderzoekers in mindere mate bereid zouden zijn om op te treden als referent wanneer hun naam hieraan verbonden is. Enerzijds is deze redenering wel plausibel. De voorstelling hierbij is dat de afweging om mee te werken mede geschiedt vanuit de vooronderstelling dat men er geen 'last' mee krijgt in andere gremia waarin men de aanvrager ontmoet. Vakgenoten komen elkaar regelmatig tegen, hebben elkaar nodig en hebben dus belang bij een goede relatie. In ander verband kunnen ze ook elkaars concurrenten zijn. Het tot op de persoon herleiden van referentoordeelen kan deze relatie verstoren en kan vervelend zijn. De wetenschappelijke wereld is een klein wereldje, waarin het niet aantrekkelijk zal zijn om vakgenoten met een te weinig positieve beoordeling voor het hoofd te stoten die je later weer tegenkomt of nodig hebt in een ander verband.

Ad. 2 Andere onderzoeksvoorstellen

Door de selectie via een vergelijkende toets, waarin de verschillende voorstellen met elkaar worden vergeleken en in rangorde worden geplaatst, is de inhoud van de andere (gesubsidieerde) voorstellen relevant voor de beoordeling van ieder afzonderlijk voorstel. Vanuit dat licht is het begrijpelijk dat soms wordt verzocht om inzage in de concurrerende onderzoeksvoorstellen. De rechtbank oordeelt mijns inziens terecht dat hierom niet gesteld kan worden, zoals NWO in eerste instantie wel stelt, dat dit geen op de zaak betrekking hebbende stukken zijn.

Ten aanzien van zwaarwegende redenen om niet tot inzage over te gaan noemt NWO een argument dat hiermee oneerlijke concurrentie kan ontstaan, omdat wetenschappers inzage krijgen in elkaars ideeën en hiermee aan de slag kunnen gaan. Dit argument vindt gehoor in de tweede ronde van dezelfde zaak, waar de rechtbank oordeelt dat NWO de andere onderzoeksvoorstellen niet ter inzage hoeft te geven.

Het is in sommige gevallen denkbaar dat een commercieel of wetenschappelijk interessant idee wordt overgenomen en iemand daarmee op onrechtmatige wijze voordeel behaalt. Mijns inziens is het echter de vraag of hiervoor categorisch moet worden geweigerd inzage te verlenen, of dat er meer maatwerk mogelijk is. Ik kan mij voorstellen dat er bijvoorbeeld per onderzoeksgebied of per subsidieinstrument een afweging wordt gemaakt naar de gevoeligheid van de onderzoeksvoorstellen. Ook

zouden bijvoorbeeld bepaalde passages kunnen worden weggestreept, waardoor er wel een idee kan worden gevormd over de kwaliteit van het onderzoeksvoorstel, maar commercieel interessante informatie niet wordt verstrekt. Deze handelswijze wordt ook wel gehanteerd bij WOB-verzoeken, wanneer het informatie betreft die op grond van de WOB geheim kan blijven.

Ad. 3 en 4: referentoordeelen en reactie op de referentoordeelen

Voor deze stukken geldt eveneens dat NWO oorspronkelijk verdedigde dat dit geen "op de zaak betrekking hebbende stukken" zijn. Ook stelde NWO in de tweede procedure dat gewichtige redenen aan inzage in de weg zouden staan. Ten aanzien van deze stukken oordeelt de rechtbank echter dat dit niet het geval is. Deze stukken worden nu dus ter inzage gegeven.

Betrekken van andere organisaties

In een aantal zaken is er sprake van een soort 'tussenorganisaties' die (mede) verantwoordelijk zijn voor de verdeling van onderzoeksgelden. Dit geldt voor ZONMw op het gebied van gezondheidswetenschap en Platform 31 op het gebied van onderzoek naar 'Kennis voor krachtige steden'. Deze organisaties kunnen door kennis en netwerk bijdragen aan een betere verdeling van onderzoeksgelden. De wijze waarop deze organisaties worden betrokken, verschilt in de praktijk.

ZONMw voert als gemandateerde namens NWO de verdeling van onderzoeksgelden met betrekking tot gezondheidsonderzoek en zorginnovatie uit. ZONMw is een fusieorgaan van een ZBO die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport viel en het gebiedsbestuur van NWO. Tegen de besluiten van ZONMw staat publiekrechtelijke rechtsbescherming open. In de samenwerkingsovereenkomst is een mandaat opgenomen, waardoor ZONMw de bevoegdheden uitoefent in naam van NWO. Dit blijkt onder andere uit de uitspraak van de ABRvS van 25 februari 2009.³²² Door deze volledig publiekrechtelijke vorm is helder dat ZONMw gehouden is aan publiekrechtelijke normen bij de verdeling van onderzoeksmiddelen.

Platform 31 is een vrijwel volledig met publiek geld gefinancierde privaatrechtelijke stichting, waarbij ondergeschikte ambtenaren als expert een rol spelen in de besluitvorming. Valt de verdeling van middelen door deze stichting echter onder publiekrechtelijke normen? In de uitspraak van de ABRvS van 17 september 2014 stond deze kwestie centraal.³²³ Deze Afdelingsuitspraak is een vervolg op de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 11 juli 2013.³²⁴

In deze zaak gaat het om de afwijzing van een subsidieaanvraag voor onderzoek binnen het onderzoeksprogramma 'Kennis voor krachtige steden' bij de Stichting Platform 31. In de kern draait het om de vraag of de subsidie-verstrekkende organisatie wel een bestuursorgaan is in de zin van de Awb. Deze vraag is bepalend voor de vraag of er bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Artikel 1:1 Awb luidt:

Een bestuursorgaan is:

- a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- b. een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed.

³²² ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3950.

³²³ ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394.

³²⁴ Rb. Midden-Nederland 11 juli 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:2915.

In casu gaat het om een rechtspersoon die krachtens privaatrecht is ingesteld, het betreft immers een stichting. Hiermee kan er geen sprake zijn van een a-orgaan. Voor de vraag of er sprake is van een b-orgaan, is van belang of er bij de uitoefening van deze taak sprake is van een overheidstaak, waarvoor publieke bevoegdheden zijn toegekend. Dat is in casu niet het geval. Nu deze beide mogelijkheden zijn uitgesloten, is er slechts nog de vraag of er wellicht sprake is van een privaatrechtelijke rechtspersoon met overwegende overheidsinvloed. Deze toets is ontleend aan het *Silicose*-arrest. Voor de vraag of er sprake is van overwegende overheidsinvloed zijn twee criteria van belang:

- is er sprake van (vrijwel) volledige financiering vanuit de overheid?
- is er sprake van invloed van de overheid op de uitoefening van de taak?

Ten aanzien van de eerste vraag komt de rechtbank tot de conclusie dat de relatie tussen overheid en de stichting er een is van subsidieverstrekker en subsidieontvanger. De stichting Platform 31 is een fusie-organisatie waar het Nicis Institute (NICIS) deel van uit maakt. NICIS is met NWO een samenwerkingsverband aangegaan onder de naam 'verbinden van duurzame steden' (VerDuS). Aan het NICIS is subsidie verleend om het onderzoeksprogramma in kwestie uit te voeren.

Ten aanzien van de tweede vraag komt de rechtbank tot een negatief antwoord.

Doorslaggevend hiervoor is dat (r.o. 6, halverwege):

"Het is de rechtbank echter niet gebleken dat de minister daarvoor een procedure heeft vastgesteld of criteria of nadere voorwaarden heeft opgesteld waaraan onderzoeksvoorstellen moeten voldoen noch is hij in belangrijke mate betrokken bij de beoordeling van de individuele onderzoeksvoorstellen. De omstandigheden dat de onderzoeksvoorstellen mede wordt geselecteerd op grond van maatschappelijke relevantie (stedenproblematiek) en dat ambtenaren van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deel uit maken van de programmacommissie, die de onderzoeksvoorstellen beoordeelt, zijn naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende om te concluderen dat de overheid in overwegende mate invloed uitoefent op de selectie van onderzoeksvoorstellen."

Omdat niet aan het laatste criterium is voldaan, luidt de conclusie van de rechtbank dat er geen sprake is van uitoefening van een publieke taak en derhalve staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen afwijzing van een subsidieaanvraag.

Op 23 juni 2014 heeft de Staatsraad Advocaat-Generaal Widdershoven een uitgebreide conclusie genomen bij deze zaak.³²⁵ De ABRvS bevestigt de uitspraak van de rechtbank, met dien verstande dat de Afdeling de conclusie in stand laat. De motivering wordt echter enigszins aangepast. De Afdeling acht van doorslaggevend belang dat de minister ook de criteria waaraan die onderzoeksvoorstellen moeten voldoen niet heeft vastgesteld dan wel goedgekeurd (r.o. 5.5). De betrokkenheid van ambtenaren op persoonlijke titel wordt in dat licht niet relevant geacht.

Deze zaak is van belang voor de ontwikkeling van de zogenaamde 'publieketaakjurisprudentie'. Los van de vraag of bekostiging van wetenschappelijk onderzoek op deze wijze juridisch aanvaardbaar is, is het ook de vraag of een dergelijke vormgeving wenselijk is. Dit is zeer relevant, nu er, bijvoorbeeld in het topsectorenbeleid, in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van 'hybride'

³²⁵ Conclusie A-G Widdershoven 23 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2260.

organisaties of netwerken die verantwoordelijkheid dragen voor verdeling van onderzoeksgelden, waarbij publiekrechtelijke en privaatrechtelijke elementen door elkaar heen lopen. Ik kom hieronder nog op dit punt terug.

5.4 Discussie: academische vrijheid en sturing van wetenschappelijk onderzoek

In deze paragraaf wil ik de betekenis van academische vrijheid voor wetenschappelijk onderzoek nader specificeren. Daarnaast wil ik enkele dilemma's inzake sturing van wetenschappelijk onderzoek en academische vrijheid schetsen.

5.4.1 Nadere specificatie van de betekenis van academische vrijheid in relatie tot sturing van wetenschappelijk onderzoek

In hoofdstuk 3 is academische vrijheid gedefinieerd als een beginsel van zeggenschap van de academicus, in samenspraak met medeacademici over wezenlijke elementen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. In het kader van wetenschappelijk onderzoek gaat het hier in de kern om zeggenschap over de inhoud van wetenschappelijk onderzoek, de keuze voor onderwerp en methode, binnen de grenzen van een wetenschapsgebied, en de vrijheid in het analyseren en concluderen op basis van het onderzochte materiaal. Op basis van een schets van sturing van wetenschappelijk onderzoek kan de betekenis van academische vrijheid worden gespecificeerd.

Het beginsel van zeggenschap wordt in de wetenschap gelaagd uitgewerkt. Op het niveau van het bepalen van beleidsprioriteiten en de omvang van de middelen die voor wetenschappelijk onderzoek worden vrijgemaakt is de positie van de academicus niet anders dan die van iedere burger. Dit zijn afwegingen over de bestedingen van publieke middelen, waarbij de academicus geen bijzondere positie inneemt. Het stellen van kwaliteitszorg voor wetenschappelijk onderzoek als voorwaarde voor bekostiging is niet een afweging die aan academici zelf is overgelaten, maar deze wordt gesteld vanuit het algemeen belang. Ditzelfde geldt voor het aanwijzen van gebieden waarvoor extra middelen worden vrijgemaakt, zoals onder het topsectorenbeleid.

Bij invulling van deze kwaliteitszorg in de eerste geldstroom, en de voorwaarden waaronder onderzoeksfinanciering wordt verleend in de tweede geldstroom spelen organen zoals NWO, de KNAW en de VSNU een belangrijke rol. Deze organen vervullen een intermediaire rol tussen overheid en wetenschappers. NWO is weliswaar een ZBO, en daarmee onderdeel van de overheid, maar NWO wordt in belangrijke mate (gelaagd) bestuurd door wetenschappers. De KNAW is opgericht bij wet, maar wordt eveneens in belangrijke mate bestuurd door wetenschappers. De VSNU vertegenwoordigt de belangrijkste universiteiten in Nederland. De inhoudelijke invulling en de procedurele vormgeving van kwaliteitszorg wordt door deze organen gerealiseerd. De inhoudelijke criteria hierbij zijn, mede ingegeven door de diversiteit van wetenschappelijk onderzoek, zeer globaal. Echte normstelling over wetenschappelijke kwaliteit is feitelijk afwezig, er worden slechts de criteria benoemd die in een onderzoeksvisitatie moeten worden getoetst. Ook de inhoudelijke normstelling voor het beoordelen van onderzoeksvoorstellen in de brochures is, overigens enigszins afhankelijk van het doel van de subsidie, doorgaans zeer globaal. Hiermee wordt maximale ruimte gecreëerd om op een lager niveau, binnen de grenzen van het doel van de onderzoekssubsidie, een afweging te maken op basis van onderzoekskwaliteit.

Wanneer de besluitvorming concreter wordt, en afwegingen moeten worden gemaakt over de kwaliteit en wetenschappelijke waarde van het werk van onderzoekseenheden of

onderzoeksvoorstellen, neemt de rol van academici toe. In de eerste geldstroom vindt interne verdeling van de onderzoeksmiddelen plaats via bestuurlijke gremia, waarin academici zeggenschap hebben. Deze zeggenschap wordt groter op een lager niveau. De visitatiepanels voor externe onderzoeksevaluatie worden samengesteld uit deskundigen uit het relevante vakgebied of de relevante vakgebieden. De concrete invulling van de criteria waarop wetenschap geëvalueerd wordt, is aan deze visitatiepanels. De aanbevelingen die in het kader van externe evaluatie worden gedaan, zijn gericht aan de onderzoekseenheid zelf. Het is ook primair aan deze onderzoekseenheid om deze aanbevelingen uit te voeren. In de tweede geldstroom worden onderzoeksvoorstellen beoordeeld in reviews van wetenschappers en door commissies, eveneens samengesteld uit wetenschappers. Het inhoudelijk oordeel over de wetenschappelijk kwaliteit van onderzoeksvoorstellen is exclusief voorbehouden aan wetenschappers. Het primaat van wetenschappers bij het oordeel over de inhoudelijke kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek is een belangrijk aanvullend element op de in hoofdstuk 3 gegeven definitie van academische vrijheid.

Wanneer het gaat om zaken die rechtstreeks de inhoud van het wetenschappelijk werk betreffen, is sturing van de overheid afwezig. De keuze voor de methodologie en de ontwikkeling hiervan, toepassing van de methodologie, verzameling van data, het analyseren en trekken van conclusies op basis van de data etc. worden niet door overheidsorganen gestuurd, maar is voorbehouden aan individuele wetenschappers, in dialoog met de hiervoor geldende normen in verschillende vakgebieden.

Academische vrijheid als beginsel van zeggenschap wordt hiermee in het wetenschapsbeleid in zijn algemeenheid gerespecteerd. Hierbij zij wel aangetekend dat academische vrijheid als beginsel ruim is gedefinieerd. Er is een grote bandbreedte waarbinnen wetenschapsbeleid kan worden vormgegeven, zonder dat er sprake is van het doorbreken van de ondergrens van academische vrijheid. Dit zou pas aan de orde zijn wanneer elke zeggenschap in de sturing van wetenschapsbeleid, ook ten aanzien van een inhoudelijk oordeel over wetenschappelijke kwaliteit, ontbreekt. Binnen deze ruime bandbreedte doen zich echter wel verschillende spanningen voor met betrekking tot academische vrijheid op verschillende niveaus. In de onderstaande paragrafen wil ik ingaan op spanningen in de eerste- en in de tweede geldstroom.

5.4.2 Sturing in de eerste geldstroom en academische vrijheid

De autonomie van de onderzoeker is een relatieve autonomie, die vorm moet krijgen in een spanningsveld van verschillende actoren die medeverantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van wetenschappelijk onderzoek. Binnen de instelling ligt het primaat inzake de coördinatie van het onderzoek bij de faculteit. Binnen de faculteit is de verantwoordelijkheid doorgaans lager belegd, bij onderzoeksgroepen en –instituten. De hoogleraar heeft ook een eigen verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van zijn onderzoeksgebied. In het stelsel van externe visitaties worden beoordelingen gedaan door groepen van ‘peers’, op basis van criteria die zijn opgesteld door intermediaire organen, waarin wetenschappers sterk vertegenwoordigd zijn. Met dit informele, horizontale stelsel wordt bij uitstek recht gedaan aan academische vrijheid als positieve vrijheid, zeggenschap van academici over de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek. Academische vrijheid als negatief ‘afweerrecht’ van de individuele academicus om een eigen ruimte, vrij van externe invloeden af te bakenen, komt in het licht van deze relatieve autonomie een bescheiden betekenis toe.

Als specifieke punten van spanning in de eerste geldstroom ga ik in op:

- de verhouding tussen prikkels in de bekostiging en academische vrijheid;
- de verhouding tussen kwaliteitszorg en academische vrijheid; en
- de verhouding tussen profilering en academische vrijheid.

5.4.2.1 Prikkels in de bekostiging en academische vrijheid

Zoals hierboven is geschetst, bevat de bekostiging verschillende vaste en variabele elementen. Er gaat een zekere prikkel uit van de variabele elementen van de bekostiging, gericht op het toekennen van graden en het verrichten van promoties. De bekostigingsprikkels spelen primair in de verhouding tussen overheid en instellingen.

Desalniettemin wordt met name de sterke prikkel op het verrichten van promoties wel gezien als een element dat academische vrijheid onder druk zet.³²⁶ De basale gedachte hierachter is dat het bedrag, dat meekomt met het verrichten van een promotie de zuiverheid van de afweging om wel of niet tot de promotie over te gaan onder druk zet. Het niet overgaan tot de promotie zou immers een financiële kostenpost zijn. De bekostigingsprikkel zou hiermee aldus van invloed zijn op de afweging over de kwaliteit van het proefschrift, die primair aan de wetenschappers zelf toebehoort. Hoe is dit argument te wegen?

Feitelijk valt te betwisten of er sprake is van een prikkel met ondermijnend effect. Uit cijfers van de VSNU blijkt niet dat het aantal promovendi sterker is gestegen ten opzichte van de voorgaande jaren ten gevolge van de promotiebonus. In de voorgaande jaren was, eveneens sprake van een toename.³²⁷ In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de inzet van middelen voor wetenschappelijk onderzoek (IBO wetenschappelijk onderzoek) wordt evenwel wel gesteld dat indien de huidige stijgende lijn van het aantal promovendi gecontinueerd blijft, de bijdrage per promovendus onevenwichtig kan worden ten opzichte van de andere elementen van de bekostiging.³²⁸ In de publicatie van de Onderwijsinspectie over het toezicht op het stelsel van promoties wordt in de weergave van een zogenaamde 'rondetafeldiscussie' wel melding gemaakt van mogelijke perverse effecten. Er wordt voor gepleit om de promotiebonus niet te laag in de organisatie te laten neerslaan.³²⁹ Dit zou immers de afweging op de werkvloer om iemand al dan niet te promoveren belasten met een financiële afweging. Wanneer de bekostiging die per promotie wordt verleend op een laag niveau 'neerslaat', dan zou dit een in verhouding zeer sterke prikkel zijn.

In zekere zin geldt hetzelfde als in het vorige hoofdstuk is opgemerkt over strategische prikkels in de onderwijsbekostiging. Er is geen sprake van een directe causale relatie tussen de prikkels in de rijksbijdrage en strategisch gedrag op de werkvloer. Wanneer er al sprake zou zijn van een normverlaging bij promoties, is dit niet alleen toe te schrijven aan een prikkel in de bekostiging. Instellingen en faculteiten hebben een eigen

³²⁶ Zie bijvoorbeeld het position paper van science in transition http://www.dub.uu.nl/sites/default/files/attachments/968/position_paper_sit.pdf en een interview naar aanleiding hiervan met Mijnhart en Miedema, <http://www.dub.uu.nl/artikel/achtergrond/wetenschap-werkt-niet-zoals-moet.html>.

³²⁷ <http://www.hogeronderwijs.nu/2013/11/perverse-prikkel-promotiebonus-valt-mee/>.

³²⁸ IBO Wetenschappelijk onderzoek 2014, p. 36.

³²⁹ http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Actueel_publicaties/2014/toezicht-op-het-stelsel-van-promoties, p. 24. Te laag neerslaan wil in dit verband zeggen dat de financiële gevolgen van de promotie voor de instelling (vrijwel) onverkort worden meegenomen in de interne verdeling van middelen. Overigens hoeft ook het laag neerslaan geen probleem te zijn, zolang er ook maar tegenkrachten aanwezig zijn om ondermijnend strategisch gedrag te voorkomen.

verantwoordelijkheid voor de interne verdeling van middelen. Wanneer een promotie enkel en alleen wordt verleend omwille van het binnenhalen van een bepaald geldbedrag, dan hebben meerdere van de gebruikelijke waarborgen bij het verrichten van een promotie, waaronder het corrigerende werk van de promotor en de leescommissie, gefaald. Het prestige van de promotor, maar ook van de leden van de leescommissie zou hierdoor geschaad kunnen worden. Ook de openbaarheid van het wetenschappelijke werk en de verdediging vormen waarborgen tegen een al te lichtvaardig verleende promotie.

In de Wetenschapsvisie 2025 is overigens aangekondigd dat de financiering van promoties gaat wijzigen: in plaats van een vast bedrag per promotie, zonder plafond, zal in de toekomst maximaal 20% van de totale onderzoeksbekostiging verdeeld worden op de aantallen promoties.³³⁰ De relatieve omvang van de bekostiging per promotie zal hierdoor afnemen. Het belangrijkste argument hiervoor is niet dat er sprake is van verlaging van het niveau van de promoties, maar dat het bedrag een onevenwichtige personeelsopbouw in de hand werkt. Het is voor instellingen hiermee immers veel aantrekkelijker om promovendi aan te stellen dan reeds gepromoveerden.³³¹

5.4.2.2 Academische vrijheid en sturing op basis van kwaliteit en kwaliteitszorg

In de verdeling van verantwoordelijkheden inzake het verrichten van wetenschappelijk onderzoek en het beoordelen van de kwaliteit hiervan komt academische vrijheid als een positieve vrijheid tot uitdrukking. Desalniettemin kunnen zich op dit punt ook dilemma's met betrekking tot academische vrijheid voordoen. Mijns inziens is het zinvol om twee verschillende elementen hierbij te onderscheiden:

- de wijze waarop deze criteria worden 'vertaald' in facultair beleid; en
- de criteria op basis waarvan evaluatie plaatsvindt.

Vertaling van onderzoeksevaluaties in facultair beleid

Zoals hierboven reeds aangegeven, bevat het evaluatieprotocol geen concrete normstelling: de criteria op grond waarvan evaluatie plaatsvindt worden gedefinieerd en uitgewerkt, maar er worden geen normen gegeven op basis waarvan kan worden bepaald of het verrichte wetenschappelijk onderzoek voldoet aan deze criteria. De invulling hiervan wordt overgelaten aan de afzonderlijke evaluatiecommissies.

In de vertaling van in de praktijk lijkt er wel sprake te zijn van een dynamiek, die, bijvoorbeeld door Westerman, vaker bij doelregulering wordt gesignaleerd.³³² Een open wettelijke norm wordt op de werkvloer vertaald naar zeer gedetailleerde voorschriften. In dit geval leidt de open wettelijke verplichting tot kwaliteitszorg tot een evaluatieprotocol, waarin tot voor kort productiviteit een van de criteria was. Dit werd in de praktijk evenwel vertaald naar zeer gedetailleerde voorschriften over aantallen publicaties en de

³³⁰ Kamerstukken II 2014/15, 29338, nr. 141, p. 70.

³³¹ Het is overigens niet helemaal helder hoe dit voornemen zich verhoudt tot het voornemen in diezelfde wetenschapsvisie om te experimenteren met beurzen voor promovendi, teneinde voldoende promovendi voor de toekomst op te leiden (Wetenschapsvisie 2025, p. 69). Het verder verlagen van de kosten voor universiteiten voor het aanstellen van promovendi zal de in dezelfde visie gesignaleerde onevenwichtigheid in personeelsopbouw waarschijnlijk juist verder versterken in plaats van verminderen.

³³² Zie voor doelregulering in zijn algemeenheid bijvoorbeeld Westerman 2008 en Westerman 2014.

aard van deze publicaties.³³³ Overigens lijkt ook hierbij de sturing op papier sterker te zijn dan in de praktijk.³³⁴

Het is hiermee de zelfregulering van de wetenschap in de invulling van kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek die uiteindelijk de sterkste strategische sturing geeft, terwijl de overheid zelf relatief weinig sturing geeft en enkel de verplichting stelt tot kwaliteitszorg. Bij deze dynamiek spelen zowel de overheid, intermediaire organen als de KNAW, de VSNU en NWO, de instellingen en faculteiten een rol. Voor het borgen van academische vrijheid ligt dus evenzeer een verantwoordelijkheid bij al deze betrokkenen als bij de overheid.

De criteria op basis waarvan evaluatie plaatsvindt

Wetenschappelijk onderzoek wordt geëvalueerd op basis van verschillende criteria, kwaliteit, maatschappelijke relevantie, levensvatbaarheid en, tot voor kort, productiviteit. Dit zijn allemaal ruime criteria, waarbij de invulling vrijwel volledig is overgelaten aan de onderzoekseenheden en visitatiecommissies. Met name de invulling van dit laatste criterium heeft veel discussie opgeleverd over academische vrijheid. In de praktijk leek dit criterium een overheersende rol te spelen en bovendien redelijk uniform te worden ingevuld, zonder aandacht voor verschillen tussen vakgebieden.

Boomkens beschouwt bijvoorbeeld de controle op onderzoeksprestaties met kwantitatieve methoden als een voortdurende disciplinerende van de wetenschapper.³³⁵ Met het gebruiken van citatie-indexen en het tellen van publicaties wordt echter geen kwaliteit gemeten, maar wordt een bepaalde vorm van wetenschap gestimuleerd, het veelvuldig publiceren in (angelsaksische) tijdschriften. De door Boomkens (en anderen) opgetekende persoonlijke ervaring met betrekking tot publicatiedruk wordt ondersteund door resultaten van een in het kader van het IBO wetenschappelijk onderzoek 2014 gehouden enquête. Het aantal publicaties speelt een grote tot zeer grote rol in persoonlijke functiebeoordeling.³³⁶

Het initiatief 'Science in transition' van een aantal wetenschappers heeft ook kritische noten te kraken ten aanzien van de huidige onderzoeksevaluatie.³³⁷ In het position paper op de website wordt een uiteenzetting gegeven over de opstelling van wetenschap en wetenschappers zelf en over de bewaking van kwaliteit van wetenschap.³³⁸ In de bewaking van kwaliteit ligt de focus te sterk op de korte termijn:

"Evaluatie en sturing van onderzoek zijn nu vooral gebaseerd op korte termijn 'bean counting': we tellen en meten publicaties en citaties en kijken bovenal naar zogenaamde impact factors van de tijdschriften waarin de publicaties verschenen. Die impact factor scores bepalen in hoge mate de loopbaan van de onderzoeker, maar correleren maar matig met de echte betekenis van het onderzoek.

³³³ In het IBO wetenschappelijk onderzoek 2014 (p. 32) wordt aangegeven dat uit de in het kader van dit onderzoek gehouden enquête naar voren komt dat het aantal publicaties een grote tot zeer grote rol speelt als prestatie-indicator bij de persoonlijke functiebeoordeling. Zie bijvoorbeeld de wijze waarop de bewaking van de kwaliteit van juridisch onderzoek is vormgegeven aan de faculteit rechtsgeleerdheid aan de EUR: http://www.esl.eur.nl/onderzoek/oude_paginas/facultair_beleid/notities_faculteit_der_rechtsgeleerdheid/bewaking_kwaliteit_juridisch_onderzoek/.

³³⁴ Pen 2009 onderscheidt in een casusstudie naar prestatiemeting op faculteiten verschillende 'dempende factoren' bij de werking van prestatiebeloning, waardoor er in de praktijk ruimte blijft om negatieve effecten van prestatiebeloningssystemen te ondervangen door specifiek beleid.

³³⁵ Boomkens 2008.

³³⁶ IBO Wetenschappelijk onderzoek 2014, p. 32.

³³⁷ Zie voor de initiatiefnemers: <http://www.scienceintransition.nl/over-science-in-transition/initiatiefnemers>.

³³⁸ <http://www.scienceintransition.nl/over-science-in-transition/position-paper>.

Gechargeerd gesteld: duizenden van de artikelen die het afgelopen seizoen aan Nederlandse universiteiten zijn geschreven en gepubliceerd kunnen methodologisch in orde zijn, maar er is geen zekerheid of al dat onderzoek hoge prioriteit had. Het kan net zo goed vooral zijn verricht omdat het op korte termijn een publiceerbaar product kon opleveren. Kortom: het nu dominante systeem van bibliometrie dat we in Nederland en andere landen van de EU gebruiken schiet te kort voor het waarderen van de productie van bruikbare hoogwaardige kennis zoals die door collega's en/of maatschappelijke stakeholders wordt herkend."

Daarnaast signaleert het initiatief dat de wijze van evaluatie van onderzoek niet los staat van andere facetten van het universitaire leven. De vraag naar de maatschappelijke relevantie wordt in de context van het streven naar aantallen publicaties vaak nauwelijks meer gesteld. Ook leidt de focus op de korte termijn ertoe dat jonge wetenschappers vaak langdurig in tijdelijke contracten terecht komen, alvorens helder wordt of ze een vaste positie kunnen verkrijgen. Tot slot leidt de publicatiedruk in het onderzoek ook tot een zekere verwaarlozing van het onderwijs.

Academische vrijheid kan op verschillende manieren in het gedrang zijn. Allereerst kunnen er verschillen zijn tussen de opvattingen van individuele wetenschapsbeoefenaren over de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek en de opvattingen van evaluatiecommissies voor wetenschappelijk onderzoek. Het beoordelen van onderzoek op basis van 'output' vooronderstelt al een bepaalde opvatting van wetenschappelijk onderzoek, die gericht is op het publiceren van artikelen. Er zijn andere opvattingen van wetenschap mogelijk, waarvoor binnen deze visie beperkt ruimte is. Daarnaast kan er sprake zijn van spanningen tussen de evaluatiemethode en specifieke vakgebieden. Zo is er in de rechtsgeleerdheid traditioneel meer aandacht voor monografieën dan voor tijdschriftartikelen en bereikt een Engelstalige publicatie niet per se het beoogde publiek. Er kunnen goede redenen zijn waarom binnen een bepaalde discipline bepaalde praktijken gevolgd worden. Tegelijkertijd zal het lastig zijn om deze verschillende tradities recht te doen wanneer de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek tussen verschillende disciplines wordt vergeleken. Zeker in de tweede geldstroom, waar gebiedsbesturen meerdere disciplines bestrijken, kan dit aan de orde zijn.

In de Wetenschapsvisie 2025 vindt de kritiek op het bestaande evaluatiesysteem weerklank: er wordt, mede naar aanleiding van de discussie hierover binnen de wetenschap, expliciet uitgesproken dat rekening moet worden gehouden met verschillende wetenschappelijke disciplines bij de evaluatie van kwaliteit.³³⁹ Ook publicatiedruk wordt geadresseerd, waarbij is aangegeven dat in het nieuwe SEP kwantiteit niet langer als indicator gebruikt zal worden.³⁴⁰

Het laten vallen van dit criterium naar aanleiding van discussie hierover in de wetenschap is vanuit het oogpunt van academische vrijheid naar mijn oordeel een goed teken. Hoewel er op zichzelf met het genuanceerd hanteren van kwantitatieve (minimale normen) niet iets mis hoeft te zijn, is het criterium in de praktijk een eigen leven gaan leiden en wordt het te veel, waarschijnlijk omdat het criterium zich goed leent voor meer objectieve vergelijking, als doorslaggevend criterium ervaren. Het is ook juist een uiting van academische vrijheid als positieve vrijheid dat georganiseerde kritiek op het onjuist gebruik van evaluatiecriteria daadwerkelijk kan leiden tot verandering.

³³⁹ Wetenschapsvisie 2025, p. 19.

³⁴⁰ Wetenschapsvisie 2025, p. 73.

Ook het voornemen om meer rekening te houden met specifieke kenmerken van het vakgebied bij het beoordelen van onderzoekskwaliteit is mijns inziens positief te waarderen. Wetenschappelijke kwaliteit is zonder enige concrete context een leeg begrip. Het rekening kunnen houden met specifieke kenmerken van een vakgebied vergt echter ook een proactieve houding van deze vakgebieden zelf, en sommige vakgebieden zijn hierin verder dan andere vakgebieden. Specifiek voor de rechtsgeleerdheid kan men hier bijvoorbeeld denken aan het ontwikkelen van een visie vanuit alle rechtenfaculteiten gezamenlijk over verschillende actuele thema's inzake kwaliteit van het onderzoek binnen de rechtsgeleerdheid, zoals de waardering van juridisch dogmatisch onderzoek ten opzichte van interdisciplinair onderzoek, Nederlandstalige publicaties ten opzichte van Engelstalige publicaties en de vraag op welke wijze maatschappelijke relevantie het best gediend is. Het nemen van verantwoordelijkheid hierin is mijns inziens de beste waarborg voor academische vrijheid.

De vraag is wel in hoeverre dit er ook toe zal leiden dat aantallen publicaties in de praktijk minder belangrijk worden. Zoals hiervoor ook opgemerkt was ook onder de eerdere evaluatieprotocollen kwantiteit niet als doorslaggevend criterium opgenomen. De behoefte aan kwantitatieve gegevens wordt ook ingegeven door faculteiten, die deze gegevens gebruiken om onderzoekstijd te verdelen en universiteiten, voor wie deze gegevens relevant zijn voor diverse ranglijsten. Zolang de vergelijkbaarheid van prestaties van onderzoekseenheden een grote rol speelt, zal er behoefte zijn aan min of meer objectief bepaalde kwantitatieve gegevens. Het is nu aan de verschillende betrokkenen bij de onderzoeksevaluaties om deze nieuwe insteek van het SEP ook in de praktijk recht te doen.

5.4.2.3 Profileren en academische vrijheid

Inzake profilering in de eerste geldstroom geldt met betrekking tot academische vrijheid in feite hetzelfde als inzake kwaliteitsafspraken met betrekking tot wetenschappelijk onderwijs: het maken van afspraken tussen instellingen en de minister gaat voorbij aan het feit dat het college van bestuur binnen de instelling wettelijk gezien niet het primaat heeft bij de organisatie van wetenschappelijk onderzoek. Het creëren van een externe verantwoordelijkheid voor profilering op instellingsniveau kan leiden tot een centralisatie van bevoegdheden binnen de instelling bij het college van bestuur. De decentrale verdeling van verantwoordelijkheden binnen de universiteit werd ten tijde van de invoering van de MUB beschouwd als een van de waarborgen voor academische vrijheid. Centralisatie van bevoegdheden staat aldus op gespannen voet met academische vrijheid.

Het is opvallend dat een van de meest invloedrijke beleidsdocumenten, de prestatie- en profileringsafspraken tussen de minister en de universiteiten, geen enkele basis heeft in wet- en regelgeving. Profileren van universiteiten op het terrein van wetenschappelijk onderzoek, maar kan diep ingrijpen in het stelsel van wettelijke verantwoordelijkheden op het terrein van het onderzoek. Profileren op instellingsniveau vergt een grotere rol van het college van bestuur op het terrein van het onderzoek, waar onder de huidige wetgeving de faculteit het primaat heeft. Vanuit het oogpunt van academische vrijheid zijn deze profileringsafspraken kwetsbaar, omdat de externe verantwoordelijkheid voor het college van bestuur zich kan vertalen in een centralisatie van bevoegdheden binnen de instelling. De door het college van bestuur op te stellen onderzoeksprofielen kunnen grote gevolgen hebben voor de verdeling van onderzoeksmiddelen binnen de universiteit, waarmee het wettelijk primaat van de faculteit bij het coördineren van het wetenschappelijk onderzoek onder druk komt te staan.

Minimaal zou mijns inziens gevergd mogen worden de verplichting tot profilering voor universiteiten in wetgeving op te nemen en hierbij te reflecteren op de gevolgen voor de interne verhoudingen binnen de instelling. Hiermee zou recht worden gedaan aan de ingrijpendheid van onderzoeksprofilering voor de instellingen en allen die bij de instelling zijn betrokken.

5.4.3 Sturing in de tweede geldstroom en academische vrijheid

Met betrekking tot academische vrijheid laat sturing in de tweede geldstroom een gemengd beeld zien. De betrokkenheid van academici neemt toe naarmate de sturing op een lager niveau plaatsvindt: bij het bepalen van de topsectoren is de zeggenschap van academici zeer beperkt: de topsectoren zijn op politiek niveau aangewezen en lijken met name door economische motieven te zijn gegeven. Academische vrijheid speelt hierbij een beperkte rol. Bij de uiteindelijke verdeling van de middelen hebben academici echter wel weer een rol, binnen een netwerk van bedrijven, overheid en kennisinstellingen, maar het is onduidelijk hoe groot deze rol is.

Wanneer het gaat om concrete toewijzing van onderzoeksmiddelen via subsidies door NWO is er sprake van betrokkenheid van wetenschappers in alle facetten van de procedures. Het zijn de gebiedsbesturen van NWO die uiteindelijk het besluit tot subsidiering nemen, op advies van de verschillende commissies. De gebiedsbesturen geven ook de kaders voor subsidieverlening, zowel in algemene zin als per specifieke subsidie. De gebiedsbesturen bestaan uit hoogleraren die werkzaam zijn op het terrein waarvoor het gebiedsbestuur verantwoordelijk is. Ook de adviserende commissies, die een vrijwel bindende voordracht doen voor de subsidieverdeling, bestaan uit hoogleraren uit verschillende relevante vakgebieden. De referenten worden geselecteerd uit relevante wetenschappelijke vakgebieden. De stem van referenten is niet doorslaggevend, maar wel van groot belang. Een slecht referentoordeel leidt vrijwel zeker tot afwijzing, maar een goed referentoordeel leidt nog niet tot het subsidiëren van het voorstel. Ten aanzien van de selectie van referenten heeft NWO een beslissende stem, zij het dat enkele referenten op voorhand mogen worden uitgesloten ('gewraakt') door de aanvrager zelf. De inhoudelijke vormgeving van wetenschappelijk onderzoek is, binnen deze bandbreedte, in hoge mate vrij.

De betrokkenheid van wetenschappers bij essentiële facetten van onderzoeksmiddelen kan worden gezien als een element van positieve academische vrijheid. Deze positieve vrijheid is echter beperkter dan in de eerste geldstroom. Er zijn elementen waar de academische wereld geen of beperkte invloed op heeft. De structuur van subsidiering zelf in verschillende 'tenders' voor een beperkte periode is niet voor discussie vatbaar. Ook de verdeling in verschillende gebiedsbesturen is niet ter vrije bepaling aan (vertegenwoordigers van) de wetenschap. Tegelijkertijd is dit van grote invloed op de uiteindelijke selectie, omdat het mede bepaald uit welke vakgebieden voorstellen komen die vergeleken moeten worden, uit welke vakgebieden referenten worden geworven en welke vakgebieden 'vertegenwoordigd' zijn in de commissie. De sturing is aldus groter dan in de eerste geldstroom.

In de verhouding tussen sturing in de tweede geldstroom en academische vrijheid doen zich verschillende dilemma's voor. Ik zal hier specifiek ingaan op:

- De positie van de individuele academicus;
- Decentrale vakgebieden of centrale aansturing;

- De verhouding tussen eerste- en tweede geldstroom.

5.4.3.1 Positie van de individuele academicus

Aan academische vrijheid kan geen recht worden ontleend om gefinancierd te worden voor alle onderzoek dat individuele academici nodig achten. Dit zou onwerkbaar zijn. Bij de verdeling van schaarse middelen zullen keuzes moeten worden gemaakt welk onderzoek wel en welk onderzoek niet voor financiering in aanmerking komt. Dit geldt ongeacht de wijze van verdeling van middelen: ook in de eerste geldstroom worden deze keuzes gemaakt, ze zijn alleen minder zichtbaar.

Voor individuele academici geldt dus dat niet alle onderzoek waaraan in de ogen van deze academicus behoefte aan is, ook op financiering kan rekenen. Voor de mogelijkheden voor het individu om zijn academische vrijheid te realiseren is dit zeer ingrijpend. Derhalve is de rechtsbescherming tegen afwijzende beschikkingen van groot belang.

Rechtsbescherming bij verdeling van onderzoeksmiddelen

De rechtsbescherming bij verdeling van publieke middelen die bestemd zijn voor wetenschappelijk onderzoek is kwetsbaar. Meerdere elementen spelen hierbij een rol, de marginale toetsing door de rechtbanken in beroep, de mogelijkheid om kennis te nemen van relevante stukken en de verdeling van middelen via 'hybride' organisaties, die niet worden aangemerkt als bestuursorgaan, waardoor geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat.

Allereerst leidt de huidige lijn van marginale toetsing ertoe dat rechtbanken zeer terughoudend zijn om te treden in de beleidsvrijheid van het bestuur van NWO. Inzake de besluitvorming van NWO wordt zowel beoordelingsvrijheid toegekend in de beoordeling en prioritering van onderzoeksvoorstellen als beleidsvrijheid in de keuze voor de te volgen procedure. Dit betekent dat de bestuursrechter ook ten aanzien van de gevolgde procedure terughoudend dient te toetsen. De rechterlijke toetsing wordt hiermee zowel op de inhoud als op de gevolgde procedure marginaal.

De keuze van de Afdeling om hierin vast te houden aan marginale toetsing door rechtbanken, en hierop ook regelmatig rechtbanken te corrigeren is enerzijds begrijpelijk in het licht van de afweging waar het bestuur, in casu het gebiedsbestuur of het algemeen bestuur van NWO zich gesteld ziet. Zij dienen uit een groot aantal aanvragers van subsidie te bepalen welke aanvragers de subsidie verkrijgen. De hiervoor ontwikkelde criteria zijn in zodanige mate vaag dat er sprake is van beleids- of beoordelingsvrijheid. Waar de beoordeling aan de hand van de criteria nog niet leidt tot besluitvorming, bijvoorbeeld omdat er meer voorstellen zijn die voldoen aan de hoogste kwaliteitseisen dan er voorstellen gesubsidieerd kunnen worden, zal in alle gevallen toch een afweging moeten worden gemaakt tussen verschillende voorstellen.

Een ander belangrijk argument voor terughoudendheid van de rechter is dat de kennis en expertise voor beoordeling en vergelijking van verschillende voorstellen binnen NWO georganiseerd is in de vorm van deskundigenoordelen van mensen uit (min of meer) hetzelfde vakgebied.³⁴¹ Het bestuur is als het ware bij uitstek toegerust om de inhoudelijke beoordeling van de verschillende voorstellen vorm te geven.

³⁴¹ In de praktijk is het sterk afhankelijk van het vakgebied in hoeverre binnen de procedure bij NWO sprake is van 'hetzelfde vakgebied'. Daar wordt hieronder nog nader op ingegaan.

Anderzijds is het mijns inziens wel van belang om grenzen te stellen aan de beleidsvrijheid voor de te volgen procedure en elementaire zaken die van belang zijn voor de rechtsbescherming, zoals het op de juiste wijze publiceren van beleidsregels, te sanctioneren. Anders dan bij de inhoudelijke afweging gaat het hier niet om terreinen waarin het de beoordelaar geacht wordt over specifieke kennis te beschikken, maar om procedurele randvoorwaarden voor zorgvuldige besluitvorming.

Een ander element is in de analyse van de jurisprudentie al uitgebreid aan de orde gekomen: de mogelijkheden om kennis te nemen van stukken die essentieel zijn voor het beoordelen van de afweging die heeft plaatsgevonden, zijn beperkt. Het blijft ten aanzien van het inzien van onderliggende stukken balanceren op een smal koord. Enerzijds is de besluitvorming vrijwel niet inzichtelijk te krijgen zonder dat de stukken op grond waarvan de besluitvorming heeft plaatsgevonden, te kennen. Omdat de subsidieverstrekking echter in vergelijking met andere aanvragen wordt af- of toegewezen, heeft het geven van inzicht in alle relevante stukken per definitie ook gevolgen voor derden. Degenen die inzendingen hebben gedaan worden in hun belang geraakt, doordat er een risico ontstaat op het stelen van ideeën. Dit heeft ertoe geleid dat de oorspronkelijke inzendingen zijn aangemerkt als zaken waarbij zwaarwegende redenen bestaan tegen het verschaffen van inzage. Het referentoordeel en het weerwoord moeten wel ter inzage worden gegeven. Ook de namen van referenten blijven, zelfs voor de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak, geheim.

De mogelijkheden om de inhoudelijke afweging te controleren is door geheimhouding van stukken die voor de vergelijking noodzakelijk zijn, beperkt. De rechtvaardiging die hiervoor wordt gegeven is mijns inziens niet op alle punten even overtuigend. Ook hierin is een meer genuanceerde lijn mogelijk. Het is de vraag of het risico van diefstal van ideeën in alle vakgebieden even prominent aanwezig is. Ook zou gewerkt kunnen worden met documenten waarin specifieke gevoelige informatie is afgeplakt. Hierdoor kan in ieder geval van een deel van het onderzoeksvoorstel kennis worden genomen. Het huidige uitgangspunt, waarbij in alle gevallen zonder meer wordt aangenomen dat de oorspronkelijke inzendingen niet kunnen worden vrijgegeven, kent mijns inziens onvoldoende gewicht toe aan het belang van individuele academicus om zo goed mogelijk van de belangenafweging kennis te nemen.

Ditzelfde geldt voor bijvoorbeeld het beoordelen van vooringenomenheid van referenten en commissieleden. Mijns inziens zou hier gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid die artikel 8:29, eerste lid, van de Awb biedt, om uitsluitend aan de rechtbank toe te staan om kennis te nemen van de relevante stukken. Aldus kan worden gewaarborgd dat enerzijds de anonimiteit van betrokkene gewaarborgd is ten opzichte van de subsidieaanvrager, en anderzijds de rechtbank wel een gefundeerd oordeel kan vormen over eventuele vooringenomenheid op basis van de rol die betrokkene heeft gespeeld én de positie die betrokkene zelf inneemt.

Een derde element in het kader van rechtsbescherming is de opkomst van hybride organisaties, die het midden houden tussen overheidsorganen en private instellingen voor de verdeling van onderzoeksmiddelen. Er is op zichzelf niets tegen het betrekken van partijen van buiten de overheid bij de verdeling van onderzoeksmiddelen. Door externe partijen, bijvoorbeeld uit het bedrijfsleven, kan specifieke kennis worden ingebracht, die niet bij de overheid voor handen is. Tegelijkertijd is wel van belang of er nu sprake is van een bestuursorgaan, dat een publiekrechtelijk besluit neemt, of van een

privaatrechtelijk orgaan dat een privaatrechtelijke beslissing neemt. De overheid verschilt wezenlijk van private partijen die aan research & development doen. Zo staat tegen overheidshandelen laagdrempelige bestuursrechtelijke rechtsbescherming open en is bestuurlijk overheidshandelen gebonden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de jurisprudentie en ook in de beschrijving van het topsectorenbeleid blijkt dat de werkelijkheid minder eenduidig is: soms is er sprake van vermenging van publieke en private middelen en is onduidelijk of de overheid overwegende invloed heeft. Voor de rechtsbescherming kan dit grote gevolgen hebben. Hoewel inhoudelijke heroverweging van subsidiebeschikkingen niet snel aan de orde is vanwege marginale toetsing door de rechter, is er wel sprake van normering van de zorgvuldigheid van de procedure en een laagdrempelige rechtsgang. Binnen het privaatrecht is de rechtsbescherming kwetsbaarder, omdat civielrechtelijk procederen duurder is en omdat de civielrechtelijke normen voor het aannemen van procedurele onzorgvuldigheid veel hoger zijn. Hiervan kan vermoedelijk alleen sprake zijn wanneer het onthouden van subsidie als onrechtmatige daad wordt aangemerkt.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft ten aanzien van Platform 31 gesteld dat er geen sprake is van een bestuursorgaan in de zin van de Awb. Hoewel er sprake is van een zeer sterke financiële relatie tussen Platform 31 en de overheid, acht de Afdeling van doorslaggevend belang dat de overheid geen overwegende invloed heeft op de uitvoering van de taak van Platform 31. Er is mij geen jurisprudentie bekend over de vraag of de netwerkorganisaties die de onderzoeksmiddelen onder de topsectoren verdelen wel of geen bestuursorgaan zijn, maar gelet op de opzet van de netwerken, waarbij geen van de spelers overwegende invloed heeft, lijkt dit niet voor de hand te liggen.

Zonder hier de discussie over de voor- en nadelen van de meest recente ontwikkelingen in de publieke-taak-jurisprudentie over te willen doen, acht ik het wel kwetsbaar dat publieke middelen op deze wijze via dergelijke hybride constructies verdeeld worden. De normen voor zorgvuldigheid van publieke besluitvorming zouden mijns inziens ook van toepassing moeten zijn in deze situatie. Dit is mogelijk te realiseren door de netwerkorganisaties formeel een adviserende rol te laten vervullen, terwijl het uiteindelijke besluit wel door een publiekrechtelijk bevoegd orgaan wordt genomen.

Overigens zij hierbij opgemerkt dat het verbeteren van de individuele rechtspositie geen oplossingen biedt voor in veel vakgebieden ervaren problemen als de lage toewijzingspercentages en de gebrekkige motivering bij de afwijzing van onderzoeksvoorstellen.

5.4.3.2 Decentrale vakgebieden of centrale aansturing

Een actueel vraagstuk betreffende sturing van wetenschappelijk onderzoek

In de Wetenschapsvisie 2025 en in de reorganisatieplannen van NWO is aangekondigd dat NWO 'gekanteld' zal worden. Dit kantelen houdt onder andere in dat de huidige gebiedsbesturen worden samengevoegd in brede domeinen.³⁴² Deze vier domeinen zijn:

1. Sociale- en Geesteswetenschappen (Social Sciences and Humanities);
2. Zorgonderzoek en Medische Wetenschappen (Health Research and Development);
3. Technische- en Toegepaste Wetenschappen (Technical and Applied Sciences);

³⁴² Wetenschapsvisie 2025, p. 31. <http://www.nwo.nl/documents/nwo/beleid/aanpassing-governance-en-organisatie-nwo>.

4. Bètawetenschappen (Mathematical and Natural Sciences).

Met name in de bètawetenschappen worden veel gebiedsbesturen samengevoegd, maar ook huidige gebiedsbesturen van MaGW en Geesteswetenschappen worden samengevoegd. Het is overigens nog niet helemaal helder hoe deze nieuwe bestuursstructuur van NWO zal worden vormgegeven.

Het centrale bestuur van NWO zal worden versterkt "onder gelijktijdig terugdringen van de zelfstandigheid van de huidige NWO-onderdelen". De gebieden en stichtingen van NWO worden geïntegreerd tot één bureauorganisatie. Wetenschappers zullen bij NWO een andere rol gaan spelen: "De wetenschappers die nu een vitale rol spelen in de besturen van gebieden en stichtingen blijven een belangrijke rol vervullen in de nieuwe organisatie, onder andere in een Wetenschappelijke Raad."

Deze reorganisatieplannen hebben geleid tot veel kritiek binnen de wetenschap, onder andere van het genootschap van Spinozaprijswinnaars en Robbert Dijkgraaf.³⁴³ Dijkgraaf stelt tegenover het pleidooi van ontkokering en centralisatie dat het behoud van een zekere disciplinaire eigenheid juist een voorwaarde is voor kwaliteit van wetenschap. Ook het genootschap van Spinozawinnaars wijst op kwaliteit en draagvlak als belangrijkste argumenten. Deze kritieken zijn geenszins nieuw: de vrees voor te centralistisch bestuur bij NWO en te veel overheidsbemoeienis van de overheid speelde al bij de oprichting van NWO.³⁴⁴ Ik wil hier met name op de rol van disciplinaire grenzen ingaan, ook omdat deze kwestie een aantal maal aan de orde is geweest in de rechtspraak.

In hoeverre zou NWO bij de verdeling van middelen rekening moeten houden met de grenzen van vakgebieden of wetenschapsgebieden? Vakgebieden zijn historisch gegroeide verbanden met een bepaalde mate van gemeenschappelijkheid in onderzoeksobject en methodologie. De grenzen van vakgebieden zijn overigens niet altijd scherp te trekken. Niet alleen is er intern sprake van diversiteit binnen een vakgebied, maar ook kunnen onderdelen uit bepaalde vakgebieden dicht tegen elkaar aan liggen. Zo is er binnen de rechtsgeleerdheid onderscheid te maken tussen juridisch dogmatisch onderzoek, rechtsvergelijkend onderzoek, rechtssociologisch onderzoek, rechtshistorisch onderzoek, meta-juridisch onderzoek etc. Ondanks deze verschillen is er voldoende gemeenschappelijke grond om te spreken over een vakgebied 'rechtsgeleerdheid'.

Vanuit het oogpunt van academische vrijheid zijn disciplinaire grenzen bij aansturing van wetenschap met name van belang vanuit de autonomie van de wetenschappelijke gemeenschap om zich te organiseren op de wijze die vanuit de wetenschap zelf het meest zinvol wordt geacht. Het is primair aan wetenschappers, in onderling overleg, om zinvolle (bestuurlijke) grenzen aan te geven aan vakgebieden. De autonomie van wetenschap kan overigens nooit volledig gerespecteerd worden, simpelweg omdat over de invulling van deze autonomie binnen de wetenschap absoluut geen eenheid is en omdat besluitvormingsprocessen om hierover eenheid te bereiken, ontbreken.

Binnen NWO worden deze grenzen tussen vakgebieden niet altijd gerespecteerd. Er zijn daarbij opvallende verschillen tussen verschillende wetenschapsgebieden. In de traditionele bèta -vakgebieden is relatief veel ruimte voor disciplinaire verschillen. Van de

³⁴³ https://www.dub.uu.nl/sites/default/files/attachments/93/brief_spinoza_vsnu.pdf, <http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/01/03/sluipmoord-op-nwo-1452728>.

³⁴⁴ Kamerstukken II 1984/85, 19031, nrs 1-3, p. 15-16.

acht gebiedsbesturen behoren er, enigszins afhankelijk van de gebruikte definitie van bètawetenschap, minstens vier tot het bèta- en techniek-domein, waarbij chemische wetenschappen, exacte wetenschappen, natuurkunde en technische wetenschappen in aparte gebiedsbesturen zijn georganiseerd. De geesteswetenschappen en de maatschappij- en gedragswetenschappen hebben elk één domein waarbinnen alle verschillende onderliggende wetenschapsgebieden zijn opgenomen.

Hierin is geen harde ondergrens te geven vanuit academische vrijheid. De grenzen tussen vakgebieden zijn niet absoluut en zijn ook tot op zekere hoogte historisch toevallig. Ook de indeling in gebiedsbesturen bij NWO is historisch verklaarbaar. Bovendien kan een al te sterke scheiding tussen vakgebieden ook leiden tot belemmeringen binnen de wetenschap om discipline-overstijgende vraagstukken op te lossen. In feite zouden de bètawetenschappen onder de reorganisatie in een vergelijkbare positie worden gebracht als de alfa- en gammawetenschappen bij NWO: een brede verzameling van disciplines wordt onder één domein gebracht, waarbinnen, behalve afwegingen tussen onderzoeksvoorstellen in de eigen discipline, ook afwegingen moeten worden gemaakt tussen onderzoeksvoorstellen uit andere disciplines.

De conflicten in de rechtspraak richten zich in belangrijke mate op subsidierondes binnen de maatschappij- en gedragswetenschappen (MaGW) en geesteswetenschappen en hangen samen met de keuze voor een breed domein. In deze rechtspraak komt onder andere naar voren dat in de bredere gebiedsbesturen nu al vaak sprake is van zo breed samengestelde commissies dat inhoudelijke expertise maar heel beperkt aanwezig is. Inhoudelijke expertise speelt feitelijk een andere rol: in een brede commissie gaat het niet primair om vakinhoudelijke expertise over de te beoordelen onderzoeksvoorstellen, maar om een professionele inschatting van het onderzoeksvoorstel als wetenschapper. Ook kunnen gevoelens van achterstelling van de 'eigen' vakdiscipline ten opzichte van andere vakdisciplines leiden tot conflicten. In empirisch onderzoek komt wel naar voren dat, behalve inhoudelijke argumenten, ook belangen een rol bij de selectie van onderzoeksvoorstellen, juist wanneer er sprake is van verdeling van schaarse middelen over verschillende vakdisciplines.³⁴⁵

Het is mijns inziens aannemelijk dat deze problemen zich, wanneer de gekozen strategie ook uitgevoerd zal worden, in de toekomst ook vaker zullen voordoen in het domein bètawetenschappen. Waar binnen de bètawetenschappen NWO nu nog tot op zekere hoogte een verlengstuk is van de verschillende disciplines, zal NWO in de nieuwe vorm meer een tegenkracht vormen tegenover deze disciplines. In die zin is de vrees voor verlies van inhoudelijke kwaliteit en verlies van draagvlak, die het genootschap van Spinozawinnaars noemt, te onderschrijven voor de bètawetenschappen. Voor de alfa- en gammawetenschappen zal een verdere fusie veel minder gevolgen hebben, omdat disciplinaire grenzen in de huidige situatie al niet gerespecteerd worden.

Het is wenselijk om voor de gehele organisatie van NWO een consistent uitgangspunt te kiezen, los van de historisch gegroeide verbanden. Als daarin het belang van

³⁴⁵ Van den Besselaar geeft als verklaring voor het kleine verschil tussen wetenschappers die een subsidie krijgen en wetenschappers die geen subsidie krijgen: "When selecting scientific talent, panel members are influenced by scientific norms, and also by interests. What dominates may be dependent on the scarcity or abundance of resources. If resources are scarce and success rates very low, representing (disciplinary) interests may dominate. E.g., if there are not enough grants for every specialty, panelist may have highest priority to secure a grant for their own specialty over selecting the best applicants." (Van den Besselaar 2013).

vakdisciplines een belangrijk uitgangspunt wordt, dan is het zaak om dit ook door te trekken naar de andere gebiedsbesturen en ook in de alfa- en gammawetenschappen bij de verdeling van middelen rekening te houden met disciplinaire lijnen. Dit zou een 'kanteling' de andere kant uit betekenen, waarbij de gebiedsbesturen voor de alfa- en gammawetenschappen zouden splitsen in verschillende vakdisciplines.

5.4.3.3 Verhouding tussen eerste en tweede geldstroom

Een ander punt van discussie in relatie tot academische vrijheid betreft de verhouding tussen de eerste en tweede geldstroom. Oorspronkelijk was de taak van NWO en haar rechtsvoorganger ZWO beperkt tot zuiver wetenschappelijk onderzoek, met name in de bètawetenschappen.

Het belang van de tweede geldstroom is door verschillende ontwikkelingen toegenomen:

- De absolute omvang is toegenomen, onder andere door de overheveling van 100 miljoen euro vanuit de eerste geldstroom naar de tweede geldstroom onder minister Plasterk in 2008/2009;³⁴⁶
- Middelen vanuit de tweede geldstroom moeten worden 'gematchd' met middelen uit de eerste geldstroom, waardoor de vrij besteedbare middelen voor onderzoek binnen de eerste geldstroom afneemt;³⁴⁷
- De omvang van de eerste geldstroom in zijn geheel is ongeveer gelijk gebleven terwijl het aantal studenten sterk is toegenomen. Hierdoor moet een grotere onderwijstaak met deze middelen worden vervuld en is het relatieve onderzoeksbudget uit de eerste geldstroom afgenomen.³⁴⁸

Vanuit academische vrijheid is met name van belang dat de principes op basis waarvan middelen verdeeld worden verschillen tussen eerste en tweede geldstroom. In de eerste geldstroom worden de middelen intern verdeeld binnen de universiteit op basis van collegialiteit en zo veel mogelijk consensus. Het instellingsbestuur stelt weliswaar de begroting op, maar door medebesturende bevoegdheden van de faculteiten hebben ook de faculteiten hierin een stem. Binnen de faculteiten zijn bevoegdheden ook vaak lager belegd, waardoor heel veel wetenschappers indirect een stem hebben bij de verdeling van middelen. Selectie van onderzoekers en onderzoeksprojecten vindt wel plaats, maar is informeel van karakter. Binnen de tweede geldstroom worden middelen verdeeld op basis van competitie. Onderzoeksvoorstellen worden onderling vergeleken en de 'winnaars' krijgen financiering en de rest niet. Selectie van onderzoekers en onderzoeksprojecten is zeer zichtbaar. Vanuit academische vrijheid is geen ideale verhouding af te leiden tussen eerste geldstroom en tweede geldstroom. De vergroting van het belang van de tweede geldstroom heeft echter wel verschillende effecten gehad, die wel in verband worden gebracht met academische vrijheid. Ik noem hier gevolgen in het personeelsbeleid van universiteiten, overvraging van subsidies en de druk op de eenheid van onderwijs en onderzoek.

Gevolgen in personeelsbeleid van universiteiten

De onzekerheid van financiering in de tweede geldstroom wordt wel in verband gebracht met een toename van tijdelijke arbeidscontracten, met name in de beginfase van de academische loopbaan.³⁴⁹ Dit is niet alleen belastend voor individuele academici, maar

³⁴⁶ IBO Wetenschappelijk onderzoek 2013, p. 27-28.

³⁴⁷ IBO Wetenschappelijk onderzoek 2013, p. 15.

³⁴⁸ IBO Wetenschappelijk onderzoek 2013, p. 27.

³⁴⁹ http://www.vsnul.nl/f_c_verhouding_vast_tijdelijk.html.

kan op termijn er ook toe leiden dat goede wetenschappers een loopbaan elders verkiezen boven een loopbaan in de wetenschap.

Daarnaast wordt het toegenomen belang van de tweede geldstroom ook in verband gebracht met een bepaalde eenzijdigheid in de selectie van wetenschappers. Er wordt soms wel gesteld dat universiteiten selectie van talenten hebben uitbesteed aan NWO.³⁵⁰ In het loopbaanbeleid van universiteiten spelen persoonsgebonden beurzen van NWO een grote rol. De wijze van selecteren bij NWO en de grote druk op de zorgvuldigheid van de procedure kan leiden tot een grotere nadruk op meer objectief bepaalde criteria, zoals het aantal publicaties en citaties.³⁵¹ Dit kan leiden tot een eenzijdige opvatting van wetenschappelijke kwaliteit in de selectieprocedure en daarmee, vanwege het belang van beurzen voor de verdere loopbaan, in de wetenschap in brede zin.

Overvraging van subsidies

Een andere kwetsbaarheid in het huidige stelsel die in verband wordt gebracht met het toegenomen belang van de tweede geldstroom is dat er sprake is van een structurele grote mate van overvraging van de subsidies.³⁵² Het honoreringspercentage ligt over de gehele linie van NWO rond de 24%, maar voor sommige ronden is dit nog lager.³⁵³ Het gaat hier niet alleen om kwalitatief mindere onderzoeksvoorstellen, maar ook om onderzoeksvoorstellen die goed beoordeeld worden, maar toch afgewezen worden. Soms wordt er voor een onderzoeksvoorstel in een volgende ronde middelen verkregen bij NWO, soms wordt er alternatieve financiering gevonden, bijvoorbeeld uit de middelen van de universiteit zelf of bij andere fondsen. Feit blijft echter dat een belangrijk deel van het werk van onderzoekers in acquisitieactiviteiten gaat zitten, die tot niets leiden.

Behalve de moeite die er wordt gestoken in afgewezen onderzoeksvoorstellen, leidt de procedure bij NWO ook tot kosten voor beoordeling van alle onderzoeksvoorstellen. Allereerst zijn er vaste kosten voor het in stand houden van NWO als organisatie, personeelskosten en huisvesting e.d. Deze kosten zijn zichtbaar in de begroting van NWO. Daarnaast zijn er ook minder zichtbare kosten bij de beoordeling van voorstellen. Deze kosten worden door wetenschappers zelf gemaakt en zijn niet in de begroting van NWO zichtbaar. Van der Burg noemt dit de onzichtbare kosten van selectieprocedures en onderbouwt dat de procedure, afhankelijk van het bedrag dat wordt toegekend, meer of minder efficiënt kan zijn.³⁵⁴ De onzichtbare kosten zitten, aldus Van der Burg, in het beoordelen van de onderzoeksvoorstellen door meerdere *peers*, het bespreken van de voorstellen en de referentoordeelen in de commissie, het eventueel houden van interviews door de commissie etc. De verhouding tussen de toekenningspercentages, het bedrag per subsidie en de kosten om een voorstel te schrijven en de kosten voor het voeren van de gehele procedure moet in een zeker evenwicht zijn. Hierdoor verschilt de efficiëntie per subsidieinstrument: hoe hoger het toekenningspercentage en het bedrag per subsidie, des te eerder zal de verdeling via NWO efficiënt zijn.

³⁵⁰ Van Arensbergen e.a. 2013, o.a. p. 81 e.v.

³⁵¹ Van Arensbergen 2014, p. 125 e.v.

³⁵² IBO wetenschappelijk onderzoek 2014, p. 28.

³⁵³ Het IBO wetenschappelijk onderzoek 2014 geeft de volgende percentages: In 2012 werd vanuit de vernieuwingsimpuls 15 procent van het aantal aanvragen toegekend, vanuit de middelen in vrije competitie 19 procent en vanuit thematisch onderzoek 25 procent. De bekende Veni- en Vidisubsidies uit de Vernieuwingsimpuls kennen toekenningspercentages van 14% resp. 16 % in 2014. <http://www.nwo.nl/over-nwo/voorlichting/jaarverslag/jaarverslag+2014/talent+en+vrij+onderzoek>.

³⁵⁴ Van der Burg 2012.

Het Rathenau instituut komt, bij een berekening van de kosten van de verdeling van de Veni-subsidie in 2011 op een schatting van ongeveer een kwart van het onderzoeksbudget dat opgaat aan het selectieproces bij Veni-beurzen.³⁵⁵ Hier staan wel ook positieve neveneffecten tegenover, zoals de toename van kunde van de aanvrager en de toename van kennis van de beoordelaar.

Academische vrijheid biedt, zoals gezegd, geen concrete richtlijnen voor verdeling van middelen over de eerste en tweede geldstroom. Wel kan men zich op grond van de bovengeschetste argumenten afvragen hoe lang het huidige systeem nog houdbaar zal zijn.

Eenheid van onderwijs en onderzoek

Tot slot wordt het toegenomen belang van de tweede geldstroom ook wel in verband gebracht met een druk op de eenheid van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs. Het IBO rapport Wetenschappelijk onderzoek noemt twee oorzaken waardoor deze verbondenheid onder druk staat:³⁵⁶

- De middelen voor onderzoek stijgen niet mee met de toename van studentenaantallen waardoor de balans in de tijdsbesteding tussen onderwijs en onderzoek onder druk staat.
- Cultuur, personeelsbeleid en institutionele prikkels dragen ertoe bij dat het wetenschappelijk personeel van universiteiten in de praktijk prioriteit geeft aan onderzoek boven onderwijs.

Daarnaast wordt in het rapport ook geconstateerd dat de toegenomen competitie in wetenschappelijk onderzoek een druk legt op de verhouding.

De Awti heeft in 2015 een advies uitgebracht over de verwevenheid van onderwijs en onderzoek, waarin ook wordt ingegaan op het onder druk staan van deze verwevenheid.³⁵⁷ De Awti noemt drie ontwikkelingen die hier aan bijdragen:

1. De werkdruk op onderwijs is hoog door afnemende bekostiging per student en bekostiging op basis van kwantitatieve gegevens. Dit leidt tot inzet van minder docenten per student en massacolleges.
2. Aan universiteiten is, mede door bepaalde facetten van de bekostigingssystematiek, een cultuur en praktijk ontstaan die gericht is op onderzoek. Wetenschappelijk medewerkers concentreren zich steeds meer op onderzoek doordat hiervoor het carrièrepad het meest aantrekkelijk is. Onderwijs wordt uitbesteed aan tijdelijke krachten met een bijna volledige onderwijsbelasting.
3. Terwijl onderzoek steeds meer geconcentreerd raakt in grootschalige hotspots, blijft onderwijs verspreid aangeboden.

Ook de KNAW signaleert dat de eenheid van onderzoek en onderwijs onder druk staat.³⁵⁸ Soms ontstaat er zelfs een personele scheiding tussen onderzoekers en docenten. De KNAW gaat niet expliciet in op de oorzaken hiervan, maar suggereert wel een verband tussen de hoge onderwijsintensiteit en het onder druk staan van de eenheid van onderwijs en onderzoek. Daarnaast wordt aangegeven dat de staf niet proportioneel is meegegroeid met de instroom van studenten en de druk op de beschikbare tijd is

³⁵⁵ Van Arensbergen e.a. 2013, p. 47.

³⁵⁶ IBO wetenschappelijk onderzoek 2014, p. 31-33, p. 43-44.

³⁵⁷ Awti 2015.

³⁵⁸ KNAW 2015, p. 45 e.v.

toegenomen door de toegenomen concurrentie op het binnenhalen van beurzen, waarvoor onderzoeksvoorstellen moeten worden opgesteld.

In de meest recente strategische agenda “De waarde(n) van weten” wordt de structurele verwevenheid van onderwijs en onderzoek als een positief element van het Nederlandse stelsel.³⁵⁹ Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat er sprake is van een disbalans, waarbij de onderwijstaak binnen de universiteit wordt ondergewaardeerd.³⁶⁰ De groeiende publicatiedruk wordt genoemd als een van de factoren die leidt tot het onder druk staan van de onderwijstaak. Het gaat hier niet primair om de tijd die beschikbaar is voor onderwijs, maar veeleer het belang dat de individuele docent hecht aan het geven van onderwijs en de wijze waarop dit belang tot uitdrukking komt in het carrièreperspectief van de docent.

Het is lastig om eenduidige causale relaties aan te wijzen die van invloed zijn op de verhouding tussen onderwijs en onderzoek. De afweging van prioritering van onderwijs en onderzoek is immers afhankelijk van heel veel verschillende omstandigheden, waaronder individuele voorkeuren en institutioneel beleid. Ook is ‘de wetenschap’ hierin geen eenheid: de verschillende vakgebieden kennen eigen dynamieken. Er zijn vakgebieden waarin sprake is van een grote onderwijstaak en weinig externe middelen, zoals rechtsgeleerdheid, maar er zijn daartegenover ook vakgebieden met relatief lichte onderwijsbelasting en veel mogelijkheden om middelen voor onderzoek binnen te halen, in de richtingen natuur, techniek en gezondheid. In alle bovengenoemde stukken wordt echter de druk om op het terrein van onderzoek genoemd als een van de oorzaken van het onder druk staan van wetenschappelijk onderwijs.

Ook voor dit onderwerp geldt dat academische vrijheid geen ondergrens impliceert voor de verhouding tussen onderwijs en onderzoek. Variatie in de verhouding hiertussen is binnen de universitaire wereld zeer groot. Wel roept deze ontwikkeling vragen over de eigenheid van de universiteit ten opzichte van andere instellingen, bijvoorbeeld instellingen voor HBO, en onderzoeksinstituten buiten universitaire verbanden.

5.4.3.4 Topsectorenbeleid en academische vrijheid

Thematische sturing van wetenschappelijk onderzoek vindt onder andere plaats bij de profilering van universiteiten en bij sturing op topsectoren en is sterk toegenomen de afgelopen jaren.³⁶¹ Thematische sturing heeft voor zowel de overheid als de wetenschap aantrekkelijke kanten. Het voordeel voor de overheid is dat er wel ruimte is voor het stellen van politiek-maatschappelijke prioriteiten, maar tegelijkertijd het oordeel over de wetenschappelijke kwaliteit van concrete onderzoeksvoorstellen en het oordeel over de relevantie van concrete onderzoeksvoorstellen kan ‘uitbesteden’ aan andere gremia, waaronder netwerken van wetenschap en bedrijfsleven. Voor het bedrijfsleven heeft dit als voordeel dat publieke middelen kunnen worden ingezet op onderzoeksthema’s die mogelijk op termijn de positie van Nederlandse bedrijven in de wereld kan vergroten.

Wetenschappelijk onderzoek kan hiermee worden gestuurd in de richting van economisch veelbelovende onderzoeksterreinen. Het voordeel voor de wetenschap is dat er een grote mate van zeggenschap van wetenschappers over de kwaliteit van onderzoeksvoorstellen kan worden ingebouwd in de selectie van onderzoeksvoorstellen en de inmenging van de

³⁵⁹ De waarde(n) van weten: Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025, o.a. p. 16 e.v.

³⁶⁰ De waarde(n) van weten: Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025, p. 10 e.v.

³⁶¹ KNAW 2015, p. 39.

overheid in die zin op grote afstand blijft. Academische vrijheid wordt met betrekking tot de inhoud van wetenschap volledig gerespecteerd. Een ander voordeel is dat publieke financiering van onderzoek dat direct gericht is op vergroting van economische en maatschappelijke welvaart vermoedelijk op grote maatschappelijke steun kan rekenen. Men kan niet zonder meer zeggen dat middelen die voor de wetenschap in zijn algemeenheid bestemd zijn, onttrokken worden aan de wetenschap voor het topsectorenbeleid: het topsectorenbeleid, en de achterliggende verwachtingen met betrekking tot de algemene welvaart en het algemene welzijn rechtvaardigen ook de overheidsuitgaven.

Is thematische sturing het ei van Columbus in het evenwicht tussen academische vrijheid en sturing vanuit de overheid? Tegenover de hierboven genoemde voordelen van thematische sturing worden ook verschillende nadelen gesignaleerd, onder andere door de KNAW. In de eerste evaluatie van het topsectorenbeleid als belangrijkste zorgpunt gesignaleerd dat er met het inzetten van het budget van NWO voor topsectoren minder geld overblijft voor financiering van ander onderzoek binnen het budget van NWO en minder geld voor fundamenteel onderzoek.³⁶² Het gaat hier om onderzoek dat wel degelijk van groot belang is voor de samenleving, maar niet onder de topsectoren valt, zoals onderzoek naar veiligheid, maatschappelijk vertrouwen en good governance.

Ten aanzien van het tweede punt: er wordt binnen het topsectorenonderzoek weliswaar geld vrijgemaakt voor fundamenteel onderzoek, maar er is binnen het veld twijfel over het realiseren van fundamenteel onderzoek binnen het topsectorenbeleid. De KNAW noemt enkele redenen hiervoor:³⁶³ allereerst hebben bedrijven andere belangen dan onderzoekers, namelijk hun eigen financiële positie. Afwegingen voor investeringen in onderzoek worden vanuit dit perspectief gemaakt. Daarnaast hebben bedrijven geen belang bij kennis waar ook de concurrent van kan profiteren. Met name voor alfa- en gammawetenschappen betekent het beleid verminderde ruimte voor onderzoek: zij kunnen, behalve bij Creatieve Industrie en de Logistiek niet echt terecht bij een van de andere topsectoren. De effecten zijn daarenboven breder dan alleen binnen de tweede geldstroom: door het fenomeen 'matching' wordt ook besteding van de eerste geldstroom geraakt door het topsectorenbeleid. De KNAW concludeert dan ook dat het er voor het fundamenteel onderzoek somber uit ziet en adviseert om de financiële ruimte voor vrij en ongebonden fundamenteel onderzoek te herstellen.

In een vervolgonderzoek van de KNAW uit 2014 wordt breder gekeken naar de effecten van thematische sturing van wetenschap. Ook in dit rapport wordt geconcludeerd dat de ruimte voor fundamenteel ongebonden onderzoek afneemt. Bovendien dreigen, hoewel het nog te vroeg is om te spreken van 'witte vlekken', bepaalde gebieden te ontstaan waarin wetenschappelijk onderzoek zeer kwetsbaar wordt ten gevolge van het gevoerde beleid, zogenaamde 'signaalgebieden'. De middelen voor onderzoek in de topsectoren zijn, naar de verwachting van de KNAW, met name toegankelijk voor bètawetenschappen en technische wetenschappen en in veel mindere mate voor andere wetenschapsgebieden. Belangrijke signaalgebieden, die vrijwel geen toegang hebben tot de topsectoren zijn Nederlands recht en geesteswetenschappen, maar ook de zuivere wiskunde en de plantkunde.

³⁶² KNAW 2013c.

³⁶³ KNAW 2015, p. 45.

Vanuit academische vrijheid is geen ondergrens te geven voor de verdeling van middelen tussen fundamenteel onderzoek en toegepast onderzoek, of tussen thematisch gebonden middelen en vrij te besteden middelen. Thematisch gebonden onderzoek raakt met name aan academische vrijheid waar de 'ondergrens' voor het voortbestaan van bepaalde disciplines, die slechts indirect voor thematisch onderzoek relevant zijn, geraakt wordt.

5.4.4 Conclusie

In een analyse van het wettelijk kader rond sturing van wetenschappelijk onderzoek is een ander element van academische vrijheid naar voren gekomen. In hoofdstuk 3 is academische vrijheid gedefinieerd als de zeggenschap van de academicus, in samenspraak met medeacademici, over wezenlijk elementen van onderwijs en onderzoek. In dit hoofdstuk is gebleken dat academische vrijheid daarnaast betekenis heeft in de beoordeling van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek: het beoordelen van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek, zowel in het kader van onderzoeksvisitaties als in het beoordelen van onderzoeksvoorstellen voor subsidiëring is exclusief voorbehouden aan wetenschappers zelf.

In de eerste geldstroom is kwaliteitszorg een wettelijke bekostigingsvoorwaarde, maar is de invulling van wat wetenschappelijke kwaliteit is niet gegeven. Dit oordeel wordt overgelaten aan wetenschappers. In de tweede geldstroom is er weliswaar meer sturing vanuit de overheid, onder andere in de vorm van thematische sturing op topsectoren, maar ook bij de verdeling van onderzoeksmiddelen blijft het uitgangspunt dat wetenschappers onderling besluiten aan welke onderzoeksprojecten of -faciliteiten middelen worden toegekend.

Ondanks dat de basale waarde van academische vrijheid als positieve vrijheid bij sturing vanuit de overheid wordt gerespecteerd, is er binnen de wetenschap wel discussie over academische vrijheid. In de eerste geldstroom is er discussie over prikkels in het bekostigingsstelsel en de normen voor evaluatie van wetenschappelijk onderzoek. In de tweede geldstroom spelen verschillende thema's, waaronder de positie van de individuele academicus, de aansturing van NWO, de verhouding tussen eerste en tweede geldstroom en thematische sturing in topsectoren.

Al deze thema's worden wel in verband gebracht met academische vrijheid. De normatieve waarde van academische vrijheid als beginsel is hierin echter beperkt: ze impliceert geen onbeperkte aanspraak op middelen, maar ook geen onbeperkt respect voor historisch gegroeide verhoudingen. Bij al de bovengenoemde ontwikkelingen kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst, maar dit betreft primair beleidsafwegingen over effectieve aansturing van wetenschap.

Daar komt bij dat de discussie, juist ook binnen de wetenschap niet helemaal zuiver wordt gevoerd. Op de achtergrond speelt steeds mee dat het een discussie tussen belanghebbenden met verschillende belangen is. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in het feit dat pas bij een reorganisatie die de gebiedsbesturen in het bètadomein raken de waarde van een zekere disciplinaire aansturing prominent naar voren wordt gebracht, terwijl deze vorm van aansturing bij andere gebiedsbesturen, waarin zeer uiteenlopende disciplines zijn opgenomen, ook niet wordt gevolgd.

Daarnaast speelt op de achtergrond ook altijd de vraag vanuit de wetenschappelijke belangenbehartigers om meer middelen voor wetenschappelijk onderzoek. De discussie

over de verdeling van de middelen is, simpel gezegd, ondergeschikt aan de discussie over de omvang van de middelen. Ook hierover is vanuit academische vrijheid geen norm af te leiden, dit is primair een afweging van de overheid tussen het belang van het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek en andere belangen.

5.5 Conclusie

Algemeen

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal hoe sturing van wetenschappelijk onderzoek zich verhoudt tot academische vrijheid. Sturing van wetenschappelijk onderzoek vindt op verschillende manieren plaats. In feite is sturing van wetenschappelijk onderzoek zodanig complex en gevarieerd dat het zonder nadere inkadering vrijwel onmogelijk is om te spreken over 'de sturing' van wetenschappelijk onderzoek. In deze bijdrage heb ik me geconcentreerd op sturing van wetenschappelijk onderzoek dat aan de universiteiten plaatsvindt, dat bekostigd wordt uit de publieke middelen.

Allereerst is een onderscheid te maken tussen de eerste geldstroom en de tweede geldstroom. Daarnaast is een belangrijk onderscheid het onderscheid tussen financiële sturing, thematische sturing en sturing van wetenschappelijke kwaliteit. De onderstaande tabel geeft een zeer globaal overzicht van de verschillende vormen van sturing.

	Financiële sturing	Thematische sturing	Sturing gericht op waarborgen inhoudelijke kwaliteit
Eerste geldstroom	Onderzoeksfinanciering op basis van vaste en variabele verdelingscriteria in een lumpsum.	Profilering op het niveau van de universiteit op zwaartepunten in het onderzoek	Interne kwaliteitszorg, externe informele en horizontale evaluatie op basis van wetenschappelijke kwaliteit, maatschappelijke relevantie en levensvatbaarheid.
Tweede geldstroom	Subsidieverlening ten behoeve van het verrichten van wetenschappelijk onderzoek.	Topsectorenbeleid	Selectie van onderzoeksvoorstellen in een vergelijkend onderzoek in verschillende subsidieronden.

Eerste geldstroom

In de eerste geldstroom vindt sturing plaats via bekostiging en via kwaliteitszorg als bekostigingsvoorwaarde. In de bekostigingssystematiek zijn verschillende statische en dynamische criteria. De statische criteria zijn onafhankelijk van het gedrag van de instelling, terwijl de dynamische criteria, het aantal graden en het aantal promoties, beïnvloedbaar zijn. Met name het laatste criterium, het bedrag per promotie heeft tot discussie geleid. Er wordt wel gesproken over de 'promotiebonus', die ondermijnende effecten zou hebben voor de vrijheid van de bij de promotie betrokken academici om de promotie niet voldoende te achten.

In kwaliteitszorg voor wetenschappelijk onderzoek zijn verschillende actoren te onderscheiden. Het college van bestuur heeft de bevoegdheid tot het opstellen van een instellingsplan, waarin ook bepaalde wetenschapsgebieden kunnen worden aangewezen waarop de universiteit zich wil profileren. Het wettelijk zwaartepunt ligt evenwel bij het faculteitsbestuur, de decaan, die de faculteit bestuurt inzake het onderzoek en hiertoe verschillende bevoegdheden heeft. Daarnaast spelen ook onderzoeksscholen en -groepen feitelijk een grote rol, maar deze hebben geen aparte wettelijke bevoegdheden. De hoogleraar heeft een eigen wettelijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van zijn wetenschapsgebied.

Het stelsel van externe evaluatie van wetenschappelijk onderzoek is te beschouwen als een informeel stelsel: aan een negatief oordeel over de kwaliteit zijn geen rechtsgevolgen verbonden. Er ligt een grote verantwoordelijkheid bij de onderzoekseenheid zelf in de evaluatie. De externe visitatie gebeurt door vakgenoten. Er is, anders dan in het hoger onderwijs, geen overheidsorgaan betrokken bij de evaluatie. Het evaluatieprotocol, het zogenaamde SEP, wordt opgesteld door de KNAW, VSNU en NWO. Belangrijke criteria waar het onderzoek op wordt beoordeeld zijn kwaliteit van onderzoek, maatschappelijke relevantie en levensvatbaarheid (viability). Productiviteit is als afzonderlijk criterium komen te vervallen in de laatste versie van het SEP, het SEP 2015-2021, als gevolg van een brede wetenschappelijke discussie over de waarde van dit criterium. Het SEP bevat zeer open normen. In feite schrijft het SEP alleen voor op basis van welke criteria geëvalueerd dient te worden. De normstelling over de invulling van deze criteria is overgelaten aan de verschillende evaluatiecommissies.

In de eerste geldstroom vindt daarnaast thematische sturing plaats door profileringsafspraken tussen instellingen en de minister van OCW, die doorwerken in onder andere het instellingsplan. De inhoudelijke richting van profilering is aan de instellingen zelf gelaten.

Tweede geldstroom

In de tweede geldstroom vindt sturing plaats op microniveau in de selectie van kwalitatief goede en vernieuwende onderzoeksvoorstellen bij NWO. Hiervoor worden vele verschillende instrumenten (subsidieronden) gebruikt. De eisen en de procedure worden doorgaans per ronde definitief vastgelegd in de brochure. Algemeen terugkerende elementen in de procedure zijn:

- eventueel een voorselectie;
- een oordeel van ten minste twee referenten (*peers*);
- eventueel een interviewronde voor de beoordelingscommissie;
- een oordeel van een jury of een beoordelingscommissie, uitmondend in een advies aan het gebiedsbestuur;
- een besluit van het gebiedsbestuur tot toekennen van de subsidie of afwijzing van de aanvraag.

Hoewel er veel waardering is voor de betekenis van NWO voor de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek, zijn er ook kritische geluiden. Een analyse van de jurisprudentie laat zien dat, behalve kwaliteit, ook andere factoren een rol kunnen spelen bij beoordeling van onderzoeksvoorstellen. De reikwijdte van het gebiedsbestuur kan bepalend zijn voor de voorstellen waarmee het onderzoek moet concurreren en voor de achtergrond van de commissieleden die over het voorstel hebben te oordelen. Referenten blijven anoniem, waardoor eventuele vooringenomenheid lastig is vast te stellen.

Commissieleden kunnen vooringenomen zijn en hebben doorgaans geen specifieke expertise op alle terreinen van de verschillende vakgebieden. Disciplinebelangen kunnen bij deze afweging een rol spelen.

Het is lastig om te bepalen hoe representatief deze kwesties zijn, het zal per thema verschillen. De selectie van ongelijksoortige onderzoeksvoorstellen in brede commissies, waarin inhoudelijke expertise maar beperkt aanwezig is, zullen zich met name in de alfa- en gammawetenschappen in alle open rondes voordoen, omdat uiteenlopende disciplines verenigd zijn in één gebiedsbestuur. Subjectieve vooringenomenheid van betrokkenen bij de procedure zal, naar men mag aannemen, eerder een onwenselijk incident zijn.

In de tweede geldstroom vindt voorts thematische sturing plaats via het topsectorenbeleid. Binnen dit beleid worden onderzoeksmiddelen ingezet voor onderzoek dat binnen een van de negen topsectoren valt. Thematische sturing heeft als voordeel dat de overheid wel prioriteiten kan aangeven in het wetenschapsbeleid, maar de selectie van onderzoeksvoorstellen op kansrijkheid en kwaliteit kan uitbesteden aan bedrijfsleven en kennisinstellingen. Voor de wetenschap heeft dit als voordeel dat de overheid op grote afstand kan blijven van de inhoudelijke waardering van het wetenschappelijk onderzoek. Tegelijkertijd zijn er binnen de wetenschap wel zorgen over de verhouding tussen thematisch gebonden onderzoek en vrij onderzoek.

Sturing van wetenschappelijk onderzoek en academische vrijheid

Op grond van de analyse van sturing van wetenschappelijk onderzoek kan de definitie van academische vrijheid, gegeven in hoofdstuk 3, aangevuld worden met een specifiek element. Academische vrijheid komt tot uitdrukking in het feit dat een oordeel over de wetenschappelijke kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek exclusief is voorbehouden aan wetenschappers zelf. Dit is zowel aan de orde in de eerste geldstroom, waarin kwaliteitszorg en visitaties door *peers* worden uitgevoerd, als in de tweede geldstroom, waarin wetenschappers op verschillende manieren betrokken zijn en uiteindelijk een exclusief oordeel hebben over de wetenschappelijke kwaliteit van onderzoeksvoorstellen. Hiermee wordt academische vrijheid als beginsel ook in sturing van wetenschap gerespecteerd. Tegelijkertijd doen zich bij de sturing van wetenschap wel vraagstukken voor, die ook gerelateerd worden aan academische vrijheid.

De betrokkenheid van academici bij de tweede geldstroom is minder dan bij de eerste geldstroom, maar desalniettemin aanwezig. De gebiedsbesturen, adviescommissies en referenten worden gerekruteerd uit de wetenschappelijke wereld. Hiermee worden feitelijk alle inhoudelijke beslissingen genomen door academici zelf. Tegelijkertijd zijn de meer structurele elementen, de omvang van de gebiedsbesturen, de verhouding tussen de eerste- en tweede geldstroom e.d. een gegeven voor academici. Een belangrijk verschil is dat verdeling in de eerste geldstroom deels gebaseerd is op collegiale besluitvorming en selectie niet heel zichtbaar plaatsvindt, terwijl in de tweede geldstroom middelen verdeeld worden op basis van competitie en een zichtbare selectie.

Sturing in de eerste geldstroom en academische vrijheid

In de eerste geldstroom heb ik verschillende elementen onderscheiden, de relatie tussen bekostigingsprikkel en academische vrijheid, de inrichting van interne en externe kwaliteitszorg en profilering van universiteiten.

Er is geen directe causale relatie tussen het toekennen van een bedrag per promotie en ondermijnende effecten op de werkvloer. De instellingen, maar ook faculteiten binnen de instelling hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de interne verdeling van middelen. Het is niet uit te sluiten dat financiële overwegingen bij de verlening van een van de duizenden promoties per jaar in Nederland een rol speelt, maar hier zijn geen sterke aanwijzingen voor. Overigens falen in dat geval ook alle normale controlemechanismes voor het verrichten van een promotie.

De risico's liggen mijns inziens eerder op andere terreinen. Allereerst leidt het bedrag ertoe dat het voor instellingen relatief aantrekkelijk is om een promovendus aan te stellen, in plaats van een postdoc. Dit kan leiden tot een onevenwichtige personeelsopbouw. Daarnaast kan het aantal promoties tussen vakgebieden sterk verschillen. Wanneer het aantal promoties een te grote rol speelt in de interne verdeelmodellen van universiteiten, kan dit leiden tot een onevenwichtige verdeling van onderzoeksmiddelen. In de Wetenschapsvisie 2025 is mede hierom aangekondigd dat het bedrag per promotie omlaag gebracht zal worden.

Ten aanzien van onderzoeksevaluaties is er spanning tussen een generieke benadering van wetenschappelijke kwaliteit en een contextuele benadering van wetenschappelijke kwaliteit. Daarnaast zijn er spanningen tussen individuele opvattingen van wetenschappelijke kwaliteit en de opvattingen die leidend zijn voor onderzoeksevaluaties.

Hoewel het stelsel van kwaliteitszorg en externe visitatie informeel en horizontaal is, is dit niet vrijblijvend. De wijze waarop het onderzoek wordt geëvalueerd kan tevens een rol spelen in het facultaire beleid en in andere onderzoeksbeoordelingen, zoals bij NWO. Er doet zich hierbij een dynamiek voor, die ook bij andere vormen van doelregulering wel wordt waargenomen. De Overheid legt alleen de algemene norm op om kwaliteitszorg te doen. De invulling hiervan is niet vastgelegd in regelgeving. In het SEP 2009-2015 was productiviteit een van de criteria, maar werd het relatief genuanceerd neergezet. Het SEP 2009-2015 straalde zeker niet uit 'meer is beter'. Waar het wettelijk kader een grote ruimte laat voor invulling van wetenschappelijke kwaliteit, wordt dit op de werkvloer ingevuld met zeer gedetailleerde voorschriften. Het is hierbij niet zozeer de overheid die de vrijheid van wetenschap onder druk zet, maar mechanismes binnen de wetenschap die zeer sturend aanwezig zijn in de directe werkomgeving van academici.

Inhoudelijk is over alle criteria van het SEP discussie mogelijk. Met name het criterium productiviteit en de kwantitatieve benadering hiervan in aantallen (gewogen) publicaties en citaties, heeft de laatste jaren tot veel discussie geleid. In verschillende wetenschappelijke disciplines is geen duidelijke 'rangorde' van tijdschriften bepaald en wordt een kwantitatieve benadering ook weinig zinvol geacht. In het nieuwe SEP 2015-2021 komt productiviteit niet meer terug als zelfstandig criterium. Er wordt eveneens meer aandacht besteed aan disciplinaire verschillen bij onderzoeksevaluatie. Mogelijk kan dit iets van deze dynamiek neutraliseren. De verleiding om, zeker wanneer er onderzoekseenheden vergeleken moeten worden, de voorkeur te geven aan meer objectief te bepalen, kwantitatieve criteria, zal echter blijven bestaan.

Hoewel er inhoudelijk het nodige gezegd kan worden van de zinvolheid van een verplichting tot profilering, is het op zichzelf niet in strijd met academische vrijheid wanneer de overheid dit zou voorschrijven aan instellingen. De vorm waarin dit plaatsvindt, op basis van buitenwettelijke prestatieafspraken tussen instellingen en

minister zijn mijns inziens echter zeer ongelukkig. De ingrijpendheid van profileringskeuzes voor de organisatie van het wetenschappelijk onderzoek aan de instelling vergt dat een verplichting hiertoe voor de instellingen bij wet zou moeten worden vormgegeven.

Sturing in de tweede geldstroom en academische vrijheid

In de tweede geldstroom zijn verschillende thema's te onderscheiden met betrekking tot academische vrijheid:

- De positie van de individuele academicus;
- Decentrale vakgebieden of ontkokering en centrale aansturing;
- De verhouding tussen eerste- en tweede geldstroom.

Ten aanzien van de positie van de individuele academicus heb ik een aantal kwetsbaarheden gesignaleerd in de rechtsbescherming tegen oordelen van NWO. Marginale toetsing van de inhoudelijke prioritering van onderzoeksvoorstellen is mijns inziens een juist uitgangspunt, omdat de rechter hierin geen inhoudelijke expertise heeft. De marginale toetsing ten aanzien van de inrichting van de procedure leidt mijns inziens ten onrechte tot een te grote speelruimte voor de bestuursorganen binnen NWO. Het risico hiervan is dat overschrijding van normen van zorgvuldige besluitvorming, zoals het onjuist bekend maken van beleidsregels, in de rechtspraak onvoldoende wordt gecorrigeerd. Juist omdat de inhoudelijke afweging nauwelijks te toetsen valt, is de procedurele zorgvuldigheid van groot belang.

Vooringenomenheid dient, zowel in de reviewronde als in de commissie, voorkomen te worden en NWO voert hier beleid op. Voor individuele rechtzoekenden, maar ook voor rechtbanken is het echter bijzonder lastig om vooringenomenheid te toetsen zonder dat de namen van referenten worden vrijgegeven. Vooringenomenheid blijkt immers doorgaans pas uit een combinatie van de inhoudelijke inbreng en de eigen positie en belangen. De namen van referenten worden niet vrijgegeven omdat dit expliciet is overeengekomen, maar ook om te voorkomen dat de bereidheid om te refereren in de toekomst af zal nemen. Wetenschappers binnen disciplines werken vaak in verschillende verbanden met elkaar samen. De relatie tussen referent en aanvrager kan ongemakkelijk worden wanneer duidelijk is dat het negatieve oordeel van de referent heeft bijgedragen aan de afwijzing van een onderzoekssubsidie.

Mijns inziens dient het onthouden van inzage in de selectie van referenten aan de rechtbank geen gerechtvaardigd doel. Mijns inziens zou hier gebruik kunnen worden gemaakt van de mogelijkheid die artikel 8:29, eerste lid, van de Awb biedt, om uitsluitend aan de rechtbank toe te staan om kennis te nemen van de relevante stukken. Aldus kan worden gewaarborgd dat enerzijds de anonimiteit van betrokkene gewaarborgd is ten opzichte van de subsidieaanvrager, en anderzijds de rechtbank wel een gefundeerd oordeel kan vormen over eventuele vooringenomenheid op basis van de rol die betrokkene heeft gespeeld én de positie die betrokkene zelf inneemt.

Het geven van inzage in oorspronkelijke onderzoeksvoorstellen is van belang om de inhoudelijke afweging inzake de prioritering van de commissie en het bestuursorgaan te kunnen toetsen. Het categorisch uitsluiten van inzage wordt tot nu toe geaccepteerd, mede vanuit het oogpunt van het voorkomen van diefstal van ideeën. Mijns inziens wordt dit argument te categorisch gehanteerd en is er in de afweging tussen enerzijds het belang van de rechtzoekende voor inzage in deze stukken en anderzijds het belang van

het voorkomen van diefstal een meer genuanceerde benadering mogelijk. Niet alle onderzoeksvoorstellen zijn even vatbaar voor diefstal van ideeën. Ook zou gewerkt kunnen worden met gedeeltelijke inzage in stukken, bijvoorbeeld door de gedeelten die specifiek vatbaar zijn voor diefstal niet ter inzage te geven.

Een tweede thema betreft de aansturing van NWO zelf. Een van de kernvragen op dit moment is in hoeverre binnen NWO belang moet worden gehecht aan disciplinaire grenzen, of in hoeverre NWO juist zou moeten 'ontkokeren'. Hierbij zijn grote verschillen per wetenschapsgebied. Bij NWO zijn de bèta-vakgebieden nog enigszins disciplinair vertegenwoordigd in eigen gebiedsbesturen, maar gedrags- en maatschappijwetenschappen worden, ondanks grote disciplinaire verschillen, allemaal in één gebiedsbestuur behandeld. Recent is evenwel in de Wetenschapsvisie 2025 een reorganisatie van NWO aangekondigd, waarbij ook de bèta-vakgebieden in één breed domein worden ondergebracht.

Het 'ontkokeren' van de bèta-vakgebieden wordt wel gezien als een aanval op academische vrijheid in de zin van de autonomie van wetenschappelijke disciplines om zichzelf te organiseren. Vakdisciplines hebben doorgaans een zekere eenheid van methode en onderzoeksobject. Wetenschappelijke kwaliteit is tot op zekere hoogte alleen vergelijkbaar binnen een bepaalde context. De vergelijkbaarheid van onderzoeksvoorstellen binnen geheel verschillende disciplines is heel beperkt. Tegelijkertijd zijn vakgebieden tot op zekere hoogte historisch gegroeid. Al te sterke grenzen tussen vakgebieden kunnen bovendien leiden tot 'belangenpolitiek' en kan in de weg staan aan een vakgebied-overstijgende benadering binnen de wetenschap.

Academische vrijheid geeft geen ondergrens met betrekking tot het belang van disciplines bij sturing van wetenschap. Wel valt te verwachten op basis van de ervaringen, zoals deze in de rechtspraak naar voren komen, dat bij een meer ontkokerde aansturing er een risico is dat de selectie op inhoudelijke kwaliteit vermindert en het draagvlak voor besluitvorming van NWO vermindert. Waar NWO binnen de bèta-vakgebieden nu nog vaak lijkt te worden ervaren als een verlengstuk van het vakgebied, zal dit in de toekomst meer een tegenkracht tegen de vakgebieden zijn.

Het is mijns inziens wenselijk om voor de gehele organisatie van NWO een consistent uitgangspunt te kiezen, los van de historisch gegroeide verbanden. Als daarin het belang van vakdisciplines een belangrijk uitgangspunt wordt, dan is het zaak om dit ook door te trekken naar de andere gebiedsbesturen en ook in de alfa- en gammawetenschappen bij de verdeling van middelen rekening te houden met disciplinaire lijnen. Dit zou een 'kanteling' de andere kant uit betekenen, waarbij de gebiedsbesturen voor de alfa- en gammawetenschappen zouden splitsen in verschillende vakdisciplines.

Een derde thema betreft het belang van de tweede geldstroom ten opzichte van de eerste geldstroom. Een ideaal evenwicht tussen eerste- en tweede geldstroom is op basis van academische vrijheid niet te geven. Tegelijkertijd heeft het toegenomen belang van de tweede geldstroom wel specifieke vraagstukken binnen de wetenschap opgeroepen. Inzake het universitaire personeelsbeleid is er sprake van een toename van tijdelijke aanstellingen en is er ook sprake van het tot op zekere hoogte 'uitbesteden' van het personeelsbeleid aan NWO. De overvraging van subsidierondes, overigens ook weer verschillend per gebiedsbestuur en per ronde, leidt tot lage honoreringspercentages. Deze zitten niet zelden onder de 20%. Veel van de inspanningen die verricht worden in

het kader van het werven van middelen leiden daarmee niet tot financiering. In de literatuur worden mede hierom wel vragen gesteld bij de effectiviteit en de efficiëntie van de selectieprocedure.

Tot slot is in de tweede geldstroom een groot deel van de middelen gebonden aan de topsectoren, een vorm van thematische sturing. Een ideaal evenwicht tussen vrij onderzoek en thematisch gebonden onderzoek is niet te geven. Mijns inziens moet er binnen de wetenschap voor gewaakt worden om al te negatief over thematisch gebonden onderzoek te denken: het bindt weliswaar wetenschappelijk onderzoek tot op zekere hoogte, maar het legitimeert ook besteding van middelen voor wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten.

Deze vraagstukken worden wel in verband gebracht met academische vrijheid, maar tegelijkertijd is de normatieve waarde van academische vrijheid hierbij betrekkelijk. Juist vanwege het karakter van academische vrijheid als beginsel van zeggenschap dient er altijd een belangenafweging plaats te vinden, waarin ook andere beginselen en belangen een plaats hebben. Academische vrijheid laat een brede variatie in de inrichting van het wetenschapsbeleid toe. Primair gaat het bij bovenstaande kwesties om vraagstukken over de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde wetenschapsbeleid.

6. Academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit³⁶⁴

6.1 Inleiding

Plaats van dit hoofdstuk binnen het onderzoek

In de voorgaande hoofdstukken is de betekenis van academische vrijheid voor verschillende rechtsverhoudingen onderzocht: voor de academicus binnen de instelling, voor de sturing van wetenschappelijk onderwijs en de sturing van wetenschappelijk onderzoek. Hoewel er in het wetenschappelijk onderzoek op zeer diverse manieren sturing plaatsvindt, heeft deze maar beperkt betrekking op de inhoudelijke, methodologische vereisten van wetenschappelijk onderzoek. De inhoudelijke maatstaven voor wetenschappelijk onderzoek worden in zeer hoge mate bepaald en hoog gehouden door individuele wetenschappers en de wetenschappelijke *peers*. Deze grote mate van vrijheid vergt een hoge mate van integriteit van de wetenschapper. Wetenschappelijke integriteit en academische vrijheid zijn in zekere zin voorwaardelijk voor elkaar: integriteit is alleen aan de orde wanneer ook ruimte is voor andere keuzes. Er moet een zekere mate van keuzevrijheid zijn, wil integriteit überhaupt een vraagstuk zijn. Omgekeerd zou academische vrijheid zijn ratio verliezen zonder wetenschappelijke integriteit. Een grote mate van academische vrijheid impliceert ook een grote verantwoordelijkheid voor het integer vormgeven van wetenschappelijk onderzoek.

Een eerste probleemschets

Wetenschappelijke integriteit werd lange tijd volledig beschouwd als een eigen verantwoordelijkheid van de individuele onderzoeker en van de onderzoekers onderling. Sinds enige jaren staat wetenschappelijke integriteit echter toenemend in de belangstelling en is er ook sprake van enige codificatie van integriteitsbeleid en enige institutionalisering. Sinds de affaire Stapel, die brede aandacht kreeg in de landelijke kranten, is er ook sprake van een toegenomen maatschappelijke aandacht voor wetenschappelijke integriteit, en met name schendingen hiervan. Enerzijds heeft de toegenomen aandacht voor integriteit positieve effecten in de discussie die in verschillende vakgebieden op gang is gekomen over wetenschappelijke standaarden en integriteit, anderzijds leidt de toegenomen aandacht ook tot een druk op instellingen bij de omgang met (al dan niet vermeende) fraudegevallen. Daarbij gaat het niet alleen om de vaststelling van fraude en het verbinden van consequenties hieraan, maar ook om het beschermen van wetenschappers die ten onrechte (al dan niet met oneigenlijke motieven) worden beschuldigd van fraude.

Centrale vraag

De centrale vraagstelling in dit hoofdstuk is: op welke wijze is wetenschappelijke integriteit in wetenschappelijk onderzoek gewaarborgd?

Opbouw van dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk zal ik ingaan op het belang van wetenschappelijke integriteit en de relatie met academische vrijheid (in paragraaf 6.2), algemene normen voor wetenschappelijke integriteit (in paragraaf 6.3), de institutionalisering van het integriteitsbeleid (in paragraaf 6.4) en enkele actuele casus waarin schendingen van wetenschappelijke integriteit een belangrijke rol speelde (in paragraaf 6.5). Daarna kom

³⁶⁴ Dit hoofdstuk is eerder in licht gewijzigde vorm verschenen als onderdeel van het preadvies Academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit voor de Nederlandse vereniging voor onderwijsrecht (NVOR), Groen 2015.

ik tot een analyse en discussie over het huidige integriteitsbeleid (in paragraaf 6.6). Het hoofdstuk eindigt met een conclusie (in paragraaf 6.7).

6.2 Aard en belang van wetenschappelijke integriteit

Integriteit is nauw verbonden met het geweten van individuele academici. Het gaat om 'het juiste doen, zelfs als niemand op je let',³⁶⁵ trouw zijn aan jezelf. Wetenschappelijke integriteit, als bijzondere vorm van integriteit is nauw verbonden aan de uitoefening van een specifiek beroep.³⁶⁶ Het is daarmee noodzakelijkerwijs verbonden met een persoonlijk ideaal van zuivere wetenschap. De keuzes die men als wetenschapper maakt, in de sfeer van de keuze van het object van onderzoek, methode, conclusies en presentatie van de conclusies dienen in overeenstemming te zijn met het geweten van de wetenschapper. Wanneer dit niet het geval is, is er sprake van een inbreuk op de persoonlijke wetenschappelijke integriteit van de wetenschapper. Dit kan worden beschouwd als de subjectieve component van wetenschappelijke integriteit.

Wetenschappelijke integriteit heeft echter ook een meer objectieve component, in de normen die in het vakgebied als aanvaardbaar gelden voor het doen van wetenschappelijk onderzoek. Als de keuzes van de individuele wetenschapper niet overeenkomen met deze normen, kan eveneens worden gesproken van een inbreuk op de meer objectieve elementen van wetenschappelijke integriteit. Hiervoor zijn algemene normen, die overstijgend voor alle vakgebieden gelden. Het fabuleren van data, manipuleren van data of het plagiëren van het werk van anderen worden in alle vakgebieden beschouwd als 'doodzonden' of academisch wangedrag.³⁶⁷ De normen voor wetenschappelijke integriteit kunnen echter, juist vanwege de sterke samenhang met bijvoorbeeld methodische keuzes en het object van wetenschap, ook verschillen tussen specifieke vakgebieden. Zoals de methode en het object van verschillende wetenschapsgebieden verschillen, zo verschillen ook de normen voor wetenschappelijke integriteit. De wijze waarop manipulatie van data kan plaatsvinden, hangt bijvoorbeeld mede samen met specifieke vakgebieden.

Wetenschappelijke integriteit is bij uitstek een terrein dat door zelfregulering van de wetenschap wordt ingevuld. Wetenschapsfraude en wetenschappelijk wangedrag spreken tot de verbeelding en hebben, zeker de laatste jaren, veel media-aandacht. Er is echter betrekkelijk weinig aandacht voor de institutionele vraagstukken rond integriteitsbeleid: hoe valt wetenschappelijke integriteit juridisch te borgen? Is wetenschappelijke integriteit niet te belangrijk om alleen aan academici over te laten? Een bevredigend antwoord op wetenschappelijk wangedrag vanuit de academische gemeenschap is mijns inziens van cruciaal belang voor het behouden van een breed maatschappelijk draagvlak voor de grote mate van zelfregulering op dit terrein.

6.3 Normen van wetenschappelijke integriteit

De normen van wetenschappelijke integriteit hebben een gewoonterechtelijke basis. Lang

³⁶⁵ C.S. Lewis, aangehaald door Kees Schuyt in zijn lezing over wetenschappelijke integriteit bij het Hendrik Muller Zomerseminar in juni 2015.

³⁶⁶ Persoonlijk wangedrag wordt soms wel genoemd onder wetenschappelijke integriteit, maar dit is mijns inziens onjuist. Zie ook P.J.D. Drenth, *Ethics, a condition of science*, in Emin Kansu, ed. *Bilim etigi sempozyumu*, (Ankara: Türkiye Bilimler Akademisi, 2009), p. 26.

³⁶⁷ Het is overigens opvallend dat integriteitsvraagstukken zich vrijwel exclusief voordoen rond wetenschappelijk onderzoek, en niet rond wetenschappelijk onderwijs. Mogelijk wordt niet-integer onderwijs vooral gezien als een probleem van onderwijskwaliteit en niet zozeer van integriteit.

voordat er formele gedragscodes werden vastgesteld, werd het bestaan van bepaalde normen voor het bedrijven van wetenschap aangenomen.³⁶⁸ Klassieke doodzonden van het wetenschapsbedrijf is FFP (fabrication, falsification en plagiarism, het fabriceren van data, het vervalsen van data en plagiaat, het overnemen van het werk van een ander zonder correcte bronvermelding).

De Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening (hierna: de Gedragscode) is een gedragscode die is uitgevaardigd door de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU). De Gedragscode is tot stand gekomen in december 2004 en (licht) gewijzigd in 2012 en in 2014.³⁶⁹ De Gedragscode bevat, zoals de ondertitel al luidt, "principes van goed wetenschappelijk onderwijs en onderzoek".

De Gedragscode bestaat uit een Preamble, een vijftal principes en de uitwerking van deze principes en dilemma's. In de Preamble wordt ingegaan op de achtergrond en de werking van de code. De Gedragscode adresseert de individuele wetenschapsbeoefenaar. De Gedragscode bestaat uit principes, die gewenst gedrag beschrijven. De Gedragscode is niet bedoeld als aanvullende juridische regels. De Gedragscode bevat dan ook geen sanctieregels of klachtenprocedures.

Gemotiveerde afwijking van de in de Gedragscode gegeven uitwerking van de principes is mogelijk. De gedragscode verplicht de wetenschapper tot naleving en verplicht hem al het mogelijke te doen om de naleving ervan te bevorderen in zijn omgeving. De vijf principes zijn:

1. **Zorgvuldigheid:** Wetenschappelijke activiteiten geschieden met zorgvuldigheid. Toenemende prestatiedruk mag daaraan geen afbreuk doen.
2. **Betrouwbaarheid:** De reputatie van betrouwbaarheid van de wetenschap wordt door iedere wetenschapsbeoefenaar met zijn handelwijze ondersteund en versterkt. Een wetenschapsbeoefenaar is betrouwbaar in de uitvoering van zijn onderzoek en het rapporteren daarover, en evenzeer in de overdracht van zijn kennis in onderwijs en publicaties.
3. **Controleerbaarheid:** Gepresenteerde informatie is controleerbaar. Als onderzoeksresultaten openbaar worden gemaakt, blijkt duidelijk waar de gegevens en de conclusies op zijn gebaseerd, waaraan ze zijn ontleend en waar ze te controleren zijn.
4. **Onpartijdigheid:** De wetenschapsbeoefenaar laat zich bij zijn wetenschappelijke activiteiten leiden door geen ander belang dan het wetenschappelijk belang. Hij is altijd bereid zich daarvoor te verantwoorden.
5. **Onafhankelijkheid:** Wetenschapsbeoefenaars verrichten hun werk in academische vrijheid en in onafhankelijkheid. Voor zover beperkingen van die vrijheid onvermijdelijk zijn worden zij zichtbaar gemaakt.

In de schets van enkele dilemma's worden de principes meer concreet toegesneden op enkele praktijkvoorbeelden. De dilemma's eindigen in een open vraag. Naast de Nederlandse gedragscode zijn er nog verschillende andere codes over wetenschappelijke integriteit. Het rapport *Best Practices for Ensuring Scientific Integrity and Preventing*

³⁶⁸ Zie bijvoorbeeld het beroemde artikel van R. Merton over de "Normatieve structuur van wetenschap" Merton 1942/1973.

³⁶⁹ [http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_\(2014\).pdf](http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_(2014).pdf).

Misconduct, 2007 is een rapport van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Dit is een beschrijvend document over verschillende vormen van wetenschappelijk wangedrag en mogelijke borging van integer gedrag door instelling van commissies die hiermee belast zijn. Het Rapport onderscheidt ad-hoc commissies, staande commissies van een instelling en staande commissies op nationaal niveau. Het document bevat daarnaast een schets van potentiële oorzaken van wetenschappelijk wangedrag. Hier worden onder andere genoemd: druk van zware competitie voor gelden, druk om een positief resultaat te verkrijgen met het oog op verkrijgen of verzekeren van een vaste positie in een institutie en de stress van een wetenschappelijke carrière, waarbij er sprake is van grote druk om het gewenste resultaat te bereiken voor een geldschiet. Daarnaast kan het ook gaan om persoonlijke morele tekortkomingen.

The European Code of Conduct for Research Integrity, 2011 en The Singapore Statement on Research Integrity, 2011³⁷⁰ zijn, evenals de Gedragscode, opsommingen van principes die een grote mate van overlap vertonen met de Gedragscode. Deze codes zijn niet formeel bindend, maar worden wel gebruikt door het Landelijk orgaan wetenschappelijke integriteit (LOWI) bij beoordeling van wetenschappelijk wangedrag.

6.4 Handhaving van integriteitsbeleid

De codes richten zich uitsluitend op de wetenschapper in zijn informele netwerken. Er vindt in deze codes geen institutionalisering plaats van het integriteitsbeleid. Wetenschappelijke integriteit speelt ook een rol in de evaluatie van wetenschappelijk onderzoek. In het Standard Evaluation Protocol (SEP), dat periodiek vastgesteld wordt door de KNAW, NWO en de VSNU is wetenschappelijke integriteit sinds 2015 opgenomen.³⁷¹

Integriteit als onderdeel van onderzoeksevaluatie

In het SEP 2015-2021 is integriteit opgenomen als zelfstandig onderdeel van de evaluatie van onderzoek. In evaluatie bekijkt de visiterende commissie het beleid van de onderzoekseenheid op wetenschappelijke integriteit en de wijze waarop schendingen van wetenschappelijke integriteit worden voorkomen. In bijlage D bij het SEP is een vragenlijst opgenomen met betrekking tot data management, interne wetenschappelijke integriteit en transparantie van de onderzoekscultuur. De visiterende commissie bespreekt de eigen bevindingen van de onderzoekseenheid tijdens het bezoek en doet aanbevelingen voor verbetering.

Het SEP bevat zelf geen normen voor integriteit, maar bevat een inspanningsverplichting om een beleid te voeren over integriteit. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het beleid en de wijze waarop de onderzoekseenheid schendingen denkt te gaan voorkomen ligt volledig bij de onderzoekseenheid en is onderwerp van kritische discussie in de visitatie. Ook het SEP roept geen instituties in het leven die wetenschappelijke integriteit op enigerlei wijze handhaven.

Vertrouwenspersoon aan de instelling en het LOWI

In de Notitie Wetenschappelijke Integriteit, *Over normen van wetenschappelijk onderzoek* (2001) van de KNAW wordt voorgeschreven dat universiteiten een

³⁷⁰ Alle codes zijn te vinden op <https://www.knaw.nl/nl/thematisch/ethiek/landelijk-orgaan-wetenschappelijke-integriteit-lowi>.

³⁷¹ <https://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/standard-evaluation-protocol-2015-2021>.

vertrouwenspersoon of vertrouwensinstantie instellen waaraan vermoedelijke inbreuken op de wetenschappelijke integriteit kunnen worden voorgelegd (Notitie, p. 12).³⁷²

Daarnaast is naar aanleiding van deze notitie een Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) ingesteld. Dit is een adviesorgaan, opgericht door de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO) en de VSNU. Het LOWI brengt adviezen uit aan de colleges van bestuur van de Nederlandse universiteiten, de raden van bestuur van de universitaire medische centra, het bestuur van de Stichting Sanquin en de besturen van NWO en KNAW inzake klachten over schendingen van wetenschappelijke integriteit.³⁷³

Wetenschappelijke integriteit kan aldus in de vorm van een specifiek klachtrecht worden gehandhaafd. Hoofdstuk 9 van de Awb, in het bijzonder titel 9.1, dat ziet op klachtbehandeling door een bestuursorgaan is ook bij klachten over wetenschappelijke integriteit relevant.

Het op grond van deze notitie ingestelde adviesorgaan LOWI geeft jaarlijks in enkele gepubliceerde adviezen in concrete casus richting aan de beginselen uit de verschillende gedragscodes. De adviezen houden allen verband met vermoeden van schending van wetenschappelijke integriteit, maar zijn zeer verschillend van inhoud, bijvoorbeeld over de vraag of er sprake is van schending van wetenschappelijke integriteit bij het afwijzen van een bepaalde subsidie voor wetenschappelijk onderzoek (2013, nr. 3), bij de publicatie van een handboek zonder goede bronvermelding (2013, nr. 2) of bij de behandeling van een student (2013, nr. 1). De adviezen worden volledig geanonimiseerd gepubliceerd.³⁷⁴

De procedure voorafgaand aan en bij het LOWI is nader uitgewerkt in het reglement LOWI,³⁷⁵ de werkwijze LOWI³⁷⁶ en het landelijk model klachtenregeling wetenschappelijke integriteit.³⁷⁷ Een schematische weergave van de procedure is te vinden in een schema, online gepubliceerd door VSNU.³⁷⁸ Deze bestaat uit een aantal stappen. Het college van bestuur van elke instelling stelt een commissie wetenschappelijke integriteit in (artikel 4 van het landelijk model). Deze commissie onderzoekt de klachten inzake schendingen van de gedragscode en brengt hierover advies uit aan het college van bestuur van de instelling. De werkwijze van de commissie wordt, voor zover niet in het landelijk model geregeld, bepaald door de voorzitter.

Wanneer een klacht wordt ingediend, oordeelt de commissie oordeelt binnen drie weken over de ontvankelijkheid van de klacht (artikel 4, onderdeel d, subonderdeel 6 van het landelijk model). Indien de klacht ontvankelijk wordt geacht, wordt deze inhoudelijk beoordeeld. Binnen twaalf weken wordt door de commissie advies uitgebracht aan het college van bestuur. Binnen vier weken na ontvangst van het advies stelt het college van bestuur zijn voorlopig oordeel op. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een arbeidsrechtelijke maatregel tot schorsing of ontslag of het opleggen van een

³⁷² Overigens heeft niet elke universiteit hier onmiddellijk gevolg aan gegeven.

³⁷³ <https://www.knaw.nl/nl/thematisch/ethiek/landelijk-orgaan-wetenschappelijke-integriteit-lowi>.

³⁷⁴ Doordat alle tot personen te herleiden gegevens eruit worden gehaald, ook gegevens over de publicatie etc., worden adviezen vrijwel onleesbaar. Het is hierdoor lastig om deze 'jurisprudentie', anders dan in zeer globale lijnen te bespreken.

³⁷⁵ <https://www.knaw.nl/shared/resources/thematisch/bestanden/reglementlowi.pdf>.

³⁷⁶ https://www.knaw.nl/shared/resources/thematisch/bestanden/LOWI_werkwijze_publicatievorm.pdf.

³⁷⁷

http://www.vsnunl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Landelijk_Model_Klachtenregeling_Wetenschappelijke_Integriteit_Universiteit_X.pdf.

³⁷⁸

<http://vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Schema%20integriteitsbeleid%20Nederlandse%20universiteiten.pdf>.

disciplinaire maatregel.³⁷⁹ Over het voorgenomen besluit kan binnen zes weken na toezending een klacht worden ingediend bij het LOWI.

Wanneer de zaak door het LOWI in behandeling wordt genomen, wordt het (voorgenomen) besluit van het bestuur formeel en inhoudelijk getoetst op zorgvuldige totstandkoming (artikel 8.1 van het landelijk model).³⁸⁰ De wijze waarop dit artikel is geformuleerd, suggereert een terughoudende of marginale toetsing van het besluit van de instelling. Een advies van het LOWI is niet vatbaar voor beroep. Het is immers niet gericht op een zelfstandig rechtsgevolg. Het definitieve besluit van het college van bestuur is, afhankelijk van de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke achtergrond van de instelling en de inhoud van het besluit, wel vatbaar voor beroep bij de civiele rechter dan wel bezwaar en beroep in de bestuursrechtelijke rechtsgang.

Wanneer een advies door het LOWI wordt uitgebracht, is het aan het instellingsbestuur om een definitief besluit te nemen. Dit definitieve besluit wordt toegezonden aan het LOWI. Het zijn geen rechterlijke uitspraken, maar adviezen en ze zijn in die zin niet bindend voor het college van bestuur. Het definitieve besluit van het college van bestuur wordt geanonimiseerd gepubliceerd op de website van VSNU.³⁸¹

6.5 Schending van integriteit: wetenschapsfraude

Wetenschapsfraude is van alle tijden.³⁸² Er kan echter wel gesproken worden van een toename van belangstelling voor wetenschapsfraude, zowel binnen de wetenschap als daarbuiten. De belangrijkste recente zaak, die grote impact heeft gehad binnen en buiten de wetenschap, is de affaire rond de Tilburgse professor Diederik Stapel. Daarnaast heeft de zaak Kourtit/Nijkamp in de media veel aandacht gehad. Het zijn zaken van heel verschillende orde, maar beide zaken zijn de moeite waard om bij stil te staan.

De affaire Stapel

Ik beschrijf allereerst kort de affaire Stapel. Begin september 2011 kwam aan het licht dat de Tilburgse professor Diederik Stapel op grote schaal onderzoeksgegevens had verzonnen. Onmiddellijk na het bekend worden van de fraude werd een onderzoekscommissie ingesteld, de commissie Levelt, die over de fraude diende te rapporteren. Deze commissie presenteerde op 28 november 2012 het eindrapport "Falende wetenschap: De frauduleuze onderzoekspraktijken van sociaal-psycholoog Diederik Stapel".³⁸³

Het onderzoek omvatte vele publicaties van Stapel zelf, degenen die bij hem gepromoveerd waren en zijn promovendi en had betrekking op een periode van vele jaren. De fraude die door betrokkene gepleegd was betrof het verzinnen of fabuleren van onderzoeksresultaten die vervolgens op de gebruikelijke manier werden geanalyseerd en bepaalde wetenschappelijke hypothesen konden bevestigen. Ook degenen die bij hem gepromoveerd waren, werden betrokken hierbij.

³⁷⁹ Reglement Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit, artikel 7.

³⁸⁰ Sommige instellingsbesturen nemen een voorlopig besluit totdat de termijn verstreken is, waarna een definitief besluit wordt genomen. Sommige instellingen nemen een definitief besluit, dat eventueel herzien kan worden na een advies van het LOWI.

³⁸¹ Tot voor kort ging het hier om publicatie van een samenvatting.

³⁸² Van Kolschooten 2012 behandelt een groot aantal incidenten uit de afgelopen 25 jaar. Eerdere gevallen worden behandeld in Van Kolschooten 1996.

³⁸³ Het eindrapport van de commissie Levelt bestaat uit rapportages van de commissies Levelt, Noort en Drenth. Deze laatste twee commissies hebben het werk van Diederik Stapel bij zijn eerdere werkgevers, de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Amsterdam onderzocht.

Fraude, gepleegd door een individu ondermijnt het vertrouwen dat noodzakelijk is voor wetenschapsbeoefening. Een belangrijke bevinding uit het rapport van de commissie Levelt is echter dat er daarnaast sprake is van 'methodologische tekortkomingen' in de sociale psychologie die structureel hebben bijgedragen aan een onderzoekscultuur die 'sloppy science' in de hand werkte:

"Als 'bijvangst' van hun onderzoeken hebben de commissies moeten constateren dat in aanzienlijke mate dan zij aanvankelijk veronderstelden ook aan de discipline zelf een aantal aspecten kleefte die uit het oogpunt van wetenschappelijkheid en wetenschappelijke integriteit als ongelukkig of zelfs onjuist moeten worden aangemerkt."³⁸⁴

Er was sprake van bevoordeling van positieve resultaten ten opzichte van negatieve resultaten omdat positieve resultaten beter te publiceren waren. Daarnaast was er sprake van een zware publicatiedruk. Dit had tot gevolg dat het uitvoeren van methodisch gedegen controle-onderzoek niet lonend was binnen het 'beloningssysteem' van het wetenschapsgebied. Voor individuen hoeft dit uiteraard niet te betekenen af te zien van een meer integere werkwijze, maar dit heeft onherroepelijk gevolgen voor de mogelijkheden om carrière te maken. Wanneer wetenschappelijke kwaliteit mede bepaald wordt aan de hand van kwantitatieve output, en kwantitatieve output kan worden verhoogd door bevestiging van hypothesen te publiceren wordt een systeem in de hand gewerkt waarin iedereen streeft naar bevestiging van hypothesen. De gremia die wetenschappelijke bevindingen kritisch hadden moeten toetsen, zoals peer reviewed tijdschriften, faalden hierin.

De Commissie Levelt en andere deelnemende commissies oordelen dan ook hard: "De Commissies kunnen niet anders concluderen dan dat er van laag tot hoog sprake was van een algemene veronachtzaming van fundamentele wetenschappelijke standaarden en methodologische eisen."³⁸⁵ De commissies benadrukken "de institutionele noodzaak een onderzoeksomgeving te scheppen waarin onderzoeksintegriteit bevorderd wordt."³⁸⁶ Deze maatregelen moeten niet leiden tot "georganiseerd wantrouwen of een overdreven bureaucratie die het wetenschappelijke werk onnodig belemmert, maar er dient een onderzoeksomgeving gecreëerd te worden waarin onderzoekers door onderwijs, training, maar ook effectieve controle gestimuleerd worden de regels van het zorgvuldig en integer uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek in acht te nemen."³⁸⁷

Mede naar aanleiding van deze kwestie bracht de commissie Vertrouwen en Integriteit in de Wetenschap van de KNAW het rapport 'Vertrouwen in wetenschap' uit.³⁸⁸ Een aantal conclusies van dit rapport licht ik er hier uit. De commissie concludeert dat er geen behoefte is aan nieuwe regels over wetenschappelijke integriteit, sterker nog, dat een 'wildgroei' aan verschillende regels contraproductief kan werken (p. 50). Wel doet de commissie verschillende algemene aanbevelingen voor een betere naleving van de Gedragscode, waaronder het inbouwen van meer ruimte voor 'peer pressure' en peer review en het invoeren van een ambtseed of -gelofte.

³⁸⁴ Levelt et al. 2012, p. 56.

³⁸⁵ Levelt et al. 2012, p. 53.

³⁸⁶ Levelt et al. 2012, p. 55.

³⁸⁷ Levelt et al. 2012, p. 55.

³⁸⁸ KNAW 2013b.

Ten aanzien van de financiering van onderzoek signaleert de commissie in toenemende mate twijfel over de prestatiedruk en de nadruk op competitie. De publicatiedruk kan leiden tot een druk op wetenschappelijke integriteit. Ook de onderwerpkeuze kan door de financieringsstructuur worden beïnvloed. De commissie signaleert hier een paradox ten aanzien van peer review. Enerzijds wordt er met de gekozen financieringsstructuur grote druk gelegd op de beschikbare capaciteit van peer review. Anderzijds ondermijnt het de beschikbare capaciteit, omdat het systeem origineel onderzoek beloont en het herhalen van experimenten van anderen ontmoedigt en omdat het deelnemen aan peer review voor wetenschappers zelf weinig oplevert omdat het niet meetelt in de bestaande prestatie-indicatoren (p. 61). De commissie werpt in dit verband de vraag op of het kwaliteits- en financieringsbeleid vanuit overheid, NWO en de universiteit niet te veel de nadruk wordt gelegd op vernieuwing en valorisatie, waardoor andere waarden, zoals kritische controle van anderen ondersneeuwt (p.62). Een sterke nadruk op de eerste geldstroom is in de ogen van de commissie in dit verband noodzakelijk (zie ook p. 78).

De affaires Kourtit/Nijkamp

Een tweede casus die ik in dit verband bespreek is de (nog niet geheel afgeronde) affaire Kourtit/Nijkamp. De affaire zelf is, anders dan de affaire Stapel, erg onoverzichtelijk, mede omdat er een groot aantal verschillende commissies met verschillende opdrachten achtereenvolgens zijn ingesteld. Er zijn feitelijk vier (deel)affaires Kourtit en Nijkamp te onderscheiden. De wetenschapsjournalist Frank van Kolfschooten heeft een overzicht geschetst in zijn blog.³⁸⁹

De eerste affaire heeft betrekking op de promotie van Karima Kourtit. Op 28 mei 2013 wordt door de VU naar buiten gebracht dat de promotie van Karima Kourtit wordt afgeblazen vanwege twijfels die zijn gerezen over het proefschrift.³⁹⁰ Dit gebeurt op basis van een anonieme klacht, ingediend op 21 mei 2013.³⁹¹ De promovenda zou, zo luiden de beschuldigingen, op onjuiste wijze gebruik hebben gemaakt van eerder werk van zichzelf (zelfcitatie) en geput hebben uit een discussie bij een workshop zonder hier op de juiste wijze vermelding van te hebben gemaakt.

Vervolgens wordt door het VU-bestuur een commissie ingesteld, die een onderzoek uitvoert naar de gegrondheid van de beschuldigingen, de Commissie Drenth. Het onderzoeksrapport zelf wordt geheim gehouden, maar een samenvatting verschijnt op de website van de VSNU.³⁹² In de samenvatting wordt geconstateerd dat er sprake is van hergebruik van eigen materiaal. Naar het inzicht van betrokkenen is deze werkwijze geoorloofd. De commissie is het hier niet mee eens:

"De commissie is van mening dat in alle gevallen van hergebruik van eigen teksten ('zelfcitatie') een verwijzing naar de oorspronkelijke bron ter plekke opgenomen dient te worden. Het verweer van de betrokkene(n) dat via een algemene voetnoot in hoofdstuk 1 van het proefschrift hierin is voorzien, acht de commissie niet overtuigend. De commissie bestempelt deze van vorm van incorrecte bronvermelding, conform de geldende regels, als plagiaat."

In dit verband is mede van belang dat co-auteurs van de eerdere publicatie(s) geen recht wordt gedaan met het hergebruik van deze teksten. De commissie beschouwt het

³⁸⁹ <http://frankvankolfschooten.nl/wordpress/?p=775>. Hij speelt overigens zelf ook een rol in de affaires als journalist, maar die laat ik hier buiten beschouwing.

³⁹⁰ <http://www.foliaweb.nl/wetenschap/promotie-vu-afgeblazen-vanwege-onregelmatigheden-proefschrift/>.

³⁹¹ De klacht is te vinden als bijlage I in <http://www.math.leidenuniv.nl/~gill/Onregelmatigheden190614.pdf>.

³⁹² http://static1.volkskrant.nl/static/asset/2014/2013_Beschuldiging_van_plagiaat_3381.pdf.

hergebruik van eigen teksten zonder correcte verwijzing dus zonder meer als plagiaat. De commissie adviseert vervolgens, omdat "de gehanteerde werkwijze wellicht het gevolg is van onvoldoende kennis van de geldende regels" het proefschrift te herzien en opnieuw te laten beoordelen. Ook geeft de commissie de promotoren in overweging zich terug te trekken. Tot slot beveelt de commissie aan om een plagiaatscan tot standaardonderdeel van de beoordeling van een proefschrift te maken. De affaire wordt afgerond met het terugtreden van de promotor en het herzien van het proefschrift. Daarna kan de promotieplechtigheid alsnog plaatsvinden. Op 25 juni 2014 promoveert mevrouw Kourtit alsnog aan de VU op een aangepast proefschrift.

De tweede affaire heeft betrekking op enkele gezamenlijke artikelen van Kourtit en Nijkamp. In november 2013 wordt een tweede anonieme klacht ingediend over het werk van Kourtit en Nijkamp. Dit leidt tot de instelling van een nieuwe commissie, de Commissie Drenth-2. De Commissie Drenth-2 rapporteert in juni 2014.³⁹³ De Commissie concludeert dat er sprake is van plagiaat in drie publicaties. Het college van bestuur van de VU volgt de aanbevelingen van de commissie. Er wordt een klacht ingediend tegen het besluit van het college van bestuur dat volgt op het onderzoek van de Commissie Drenth-2 bij het LOWI. Het LOWI acht de klachten voor een belangrijk deel gegrond en komt tot de conclusie dat er geen sprake is van plagiaat.³⁹⁴ Het LOWI constateert daarnaast dat er sprake is van gegronde procedurele klachten. Het bestuur neemt deze conclusie in hoofdlijnen over.

De derde affaire, die uiteindelijk het meest los maakt in de media heeft betrekking op het werk van professor Nijkamp. De focus in de discussie komt in de media daarbij helemaal te liggen op het zelfplagiat en niet meer op het onjuiste gebruik van de uitkomsten van een workshop in het proefschrift. NRC voert een steekproefsgewijs onderzoek uit naar zelfplagiat in het oeuvre van Nijkamp.³⁹⁵ Ook de Volkskrant voert een onderzoek uit naar zelfplagiat in het oeuvre van Nijkamp.³⁹⁶ Beide kranten publiceren hier begin januari 2014 over. Het VU-bestuur stelt naar aanleiding van deze onderzoeken een onderzoekscommissie in naar Nijkamp, in het bijzonder of hij op ongepaste wijze gebruik heeft gemaakt van al eerder door hem gepubliceerde artikelen.³⁹⁷ Deze commissie wordt ingesteld op 17 januari 2014, onder leiding van de voorzitter Jaap Zwemmer.³⁹⁸

Nijkamp zelf reageert per ingezonden stuk in Ad Valvas, het universiteitsblad van de VU.³⁹⁹ Dit wordt op 15 januari in het NRC bericht 2014.⁴⁰⁰ Hij stelt:

"Het is toch te gek voor woorden dat in dat finale product (de 'core publication'), waarvan de publicatie soms lange tijd op zich laat wachten en die gebaseerd is op een reeks tentatieve tussenproducten en 'halffabricaten' van de auteurs zelf, alle voorgaande voorlopige teksten van de auteur(s) met bron verantwoord zouden

³⁹³ Een geanonimiseerde samenvatting van de bevindingen van de commissie is te vinden op de website: <http://www.vsnv.nl/files/documenten/Wetenschapp.integriteit/2015%20VU%20Plagiat%20ongegronnd%202.pdf>.

³⁹⁴ <http://www.lowi.nl/nl/bestanden/LOWIadvies2015nr2.pdf>. De technische details van de uitspraak laat ik hier, omwille van de overzichtelijkheid, achterwege.

³⁹⁵ <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/01/07/vier-voorbeelden-van-het-zelfplagiat-van-topeconoom-nijkamp/>.

³⁹⁶ <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5288/Onderwijs/article/detail/3573858/2014/01/08/Onderzoek-60-procent-publicaties-VU-econoom-bevat-zelfplagiat.dhtml>.

³⁹⁷ <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/01/07/vu-onderzoekt-alle-publicaties-van-topeconoom-nijkamp-na-zelfplagiat/>.

³⁹⁸ <http://www.foliaweb.nl/wetenschap/oud-uva-decaan-en-rector-leidt-onderzoek-nijkamp/>.

³⁹⁹ <http://www.advalvas.vu.nl/achtergrond/de-terreur-van-het-internet>.

⁴⁰⁰ <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/01/15/vu-econoom-weerspreekt-beschuldigingen-zelfplagiat/>.

moeten worden op straffe van beschuldiging van 'zelfplagiat'. Een paper zou totaal onleesbaar worden. Wie dit 'recycling' noemt, zit er totaal naast."⁴⁰¹

Naar aanleiding van de brede maatschappelijke discussie over het hergebruik van eigen materiaal en zelfplagiat stelt de KNAW op 28 januari 2014 een Commissie 'Citeren' in, die duidelijkheid moet verschaffen over hoe kwesties in het overgangsgebied tussen plagiat en zelfcitatie moeten worden geïnterpreteerd en beoordeeld.⁴⁰² Deze commissie is op 2 april met een briefadvies "correct citeren" gekomen. Ik bespreek hieronder kort het advies met betrekking tot zelfplagiat.

De Commissie van de KNAW stelt voorop dat zelfplagiat een *contradictio in adjecto* is: een onmogelijkheid, omdat je niet van jezelf kunt stelen. De commissie wil hierom deze term liever niet gebruiken, te meer omdat er direct de suggestie vanuit gaat dat het om verwerpelijk gedrag gaat, verwant aan plagiat. Anders dan bij plagiat is er geen sprake van diefstal van andermans ideeën. Wel kunnen er negatieve effecten optreden. De auteur kan te veel eer naar zichzelf toetrekken of de lezer misleiden over de originaliteit van het gebodene.

Het briefadvies van de KNAW komt tot twee hoofdconclusies. Een eerste conclusie is dat de gedragscode wetenschapsbeoefening aanvulling en articulatie behoeft met betrekking tot het onderwerp hergebruik – met en zonder bronvermelding – van eerder gepubliceerd materiaal. De huidige code bevat geen normen hierover. Er is een groot grijs gebied in de ongeschreven regels over zelfcitatie. Het hergebruik van korte passages in de inleiding, theorievorming en methodebeschrijving is niet problematisch. Het veelvuldig naar eerder werk verwijzen kan dan juist ongepast en onelegant zijn. Hergebruik van grotere passages is 'onelegant', maar nog geen wetenschappelijk wangedrag (vaak afgekort in de Engelse terminologie "questionable research practice", QRP).⁴⁰³ Alleen wanneer de bovengenoemde negatieve effecten optreden, bijvoorbeeld wanneer het gaat om hergebruik van resultaten van empirische resultaten zonder bronvermelding, is er sprake van QRP. Dit is echter nog geen wetenschappelijk wangedrag (research misconduct, RM).

Ook voor hergebruik van teksten met meerdere co-auteurs zijn geen scherpe lijnen te geven. Dit is afhankelijk van de mate waarin iemand heeft bijgedragen aan de oorspronkelijke tekst. Omdat anderen echter geschaad kunnen worden bij hergebruik van deze teksten dient men hier voorzichter te zijn en lijkt bronvermelding als regel de verstandige optie.

Een tweede conclusie is dat, juist ten gevolge van de vaagheid van de normstelling, terughoudendheid geboden is bij het beoordelen van publicaties uit het verleden op basis van niet bestaande regels over hergebruik. Tot slot stelt de Commissie:

"Wetenschappelijk wangedrag (RM) en twijfelachtige onderzoekspraktijken (QRP) dienen te worden voorkomen en bestreden en de regels dienen daarbij voldoende helder te zijn en breed te worden gedeeld en geïnternaliseerd. Tegelijkertijd noopt de onmiskenbare veelheid aan grijstinten tot terughoudendheid in het stellen van al

⁴⁰¹ Geciteerd alhier. De gekozen kop door het NRC, "VU-econoom weerspreekt beschuldigingen zelfplagiat", is in zekere zin niet helemaal gelukkig: Nijkamp weerspreekt niet de feitelijke toedracht, maar de normatieve classificatie als wetenschappelijk wangedrag.

⁴⁰² http://www.knaw.nl/shared/resources/adviezen/bestanden/instellingsbesluit_commissie_citeren.pdf.

⁴⁰³ Het KNAW-rapport zelf bevat deze Engelse termen.

te veel regels en vooral ook tot eerlijke en transparante procedures bij vermoedens dat bepaalde regels zijn geschonden."

Op 25 februari 2014 ontvangt het bestuur van de VU een steunbetuiging voor Nijkamp van 83 mede-economen, waarin onder andere gesteld wordt dat zij allen ook schuldig zijn aan zelfplagiaat indien de maatstaven die nu worden toegepast door sommigen op hen worden toegepast.⁴⁰⁴ Daarnaast geven zij aan dat er geen gemeenschappelijke internationale consensus is over zelfcitatie en eventuele regels hierover niet retrospectief moeten worden toegepast.⁴⁰⁵

De commissie Zwemmer rapporteert in februari 2015.⁴⁰⁶ De commissie constateert op basis van computerkundig onderzoek dat er in 43 van de 261 onderzochte artikelen sprake is van een overlap in de tekst van meer dan vijftig woorden. Hierom spreekt de commissie van QRP. Het feit dat zelfplagiaat pas in 2014 in de gedragscode is opgenomen, maakt dit niet anders, omdat ook in 1995 al duidelijk was dat hergebruik van eigen teksten op deze wijze problematisch was.

Het VU-bestuur neemt afstand van deze kwalificatie als QRP, onder andere omdat de commissie de context van de herhaalde tekstgedeelten niet heeft gespecificeerd en omdat zelfplagiaat.⁴⁰⁷ Nijkamp geeft een reactie op het rapport, waarin hij het rapport stevig bekritiseert.⁴⁰⁸ Hij bekritiseert onder andere de methodologie van de commissie, de mechanistische benadering, het gebrek aan onderscheid tussen publicaties van verschillende aard, dat zijn werk wordt beoordeeld op basis van een norm die pas in 2014 is ingevoerd. Ook wijst hij er op dat allerlei oneigenlijke vooronderstellingen, zoals de vooronderstelling dat wetenschappelijke publicaties heel origineel moeten zijn, een rol hebben gespeeld.

De vierde en laatste affaire heeft betrekking op een derde anonieme klacht.⁴⁰⁹ Ditmaal betreft het een klacht over datafraude door Kourtiti en Nijkamp en publicaties met de Turkse econome Tüzin Baycan. Naar aanleiding van deze klacht wordt door de VU opnieuw een onderzoek ingesteld, maar de artikelen in het proefschrift blijven buiten het onderzoek.⁴¹⁰

In de afrondende fase van dit onderzoek kwam het nieuws naar buiten dat de derde anonieme klacht met betrekking tot datafraude door deze onderzoekscommissie ongegrond zijn verklaard.⁴¹¹ Dit is een belangrijke stap in de rehabilitatie van Nijkamp. Nijkamp heeft aangegeven dat hij ruimhartige excuses en eerherstel wenst.

6.6 Analyse en discussie

Wetenschapsfraude ondermijnt het vertrouwen in wetenschap. Het signaleren van wetenschapsfraude en het handhaven van de normen van wetenschappelijke integriteit

⁴⁰⁴ <http://www.advalvas.vu.nl/sites/default/files/dossiers/Steunbetuiging%20Peter%20Nijkamp.pdf>.

⁴⁰⁵ "As there does not seem to be any general, international rules agreed upon regarding self-citation".

⁴⁰⁶ http://www.vu.nl/nl/Images/20150211%20Rapport%20cie%20Zwemmer%20-%20def%20-%20ter%20publicatie%20C%20zonder%20bijlagen%20-%20Adobe%20Acrobat%20Pro_tcm9-432135.pdf.

⁴⁰⁷ <http://www.advalvas.vu.nl/nieuws/commissie-kraakt-nijkamp-vu-vindt-dat-te-hard>.

⁴⁰⁸

<http://advalvas.vu.nl/sites/default/files/dossiers/Peter%20Nijkamp%20uitgebreide%20verantwoording%20rapport%20Zwemmer%2017%20maart%202015.pdf>.

⁴⁰⁹ <http://www.math.leidenuniv.nl/~gill/Onregelmatigheden190614.pdf>,

<http://www.nrc.nl/nieuws/2014/06/20/vu-gaat-onderzoeken-of-er-fraude-is-gepleegd-bij-werk-karima-kourtiti/>.

⁴¹⁰ <http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2014/juni/20/vu-doet-opnieuw-onderzoek-naar-econome-karima-kourtiti-1390263>, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5288/Onderwijs/article/detail/3675917/2014/06/20/Nieuw-onderzoek-naar-werk-omstreden-VU-promovenda.dhtml>.

⁴¹¹ <http://www.volkskrant.nl/binnenland/econoom-nijkamp-vu-vrijgepleit-van-sjoemelen~a4223441/>.

dienen hiermee een duidelijk maatschappelijk belang. Het is echter niet altijd eenvoudig om discussies over wetenschappelijke controverses te scheiden van discussies over wetenschappelijke integriteit. Onderdeel van wetenschapsbeoefening is een kritische houding ten aanzien van eigen bevindingen en bevindingen van collega-wetenschappers. Debat over de inhoudelijke kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek, gekozen methodologie en de geldigheid van conclusies is zonder meer onderdeel van wetenschap. Ook de 'stijl' van wetenschappers kan verschillen. Scholenstrijd is in de wetenschap geen onbekend fenomeen. Daarbij is wetenschap mensenwerk: er worden fouten gemaakt en er worden slordigheden begaan. Jonge wetenschappers zullen vaak pas gedurende hun opleiding en eerste jaren van het werkzame leven een bepaalde mate van 'meesterschap' verwerven. Soms zullen de eerste publicaties voor die tijd al verschenen zijn.

Wetenschapsfraude onderscheidt zich van slechte wetenschap door de intentie van betrokkene. Waar slechte wetenschap veroorzaakt kan worden door bijvoorbeeld onkunde, gebrek aan kennis of tijdgebrek, wordt wetenschapsfraude gepleegd met het oogmerk om hier een voordeligere positie door te verkrijgen. Het construeren van het oogmerk is echter doorgaans bijzonder lastig. Beide elementen zijn wel te onderscheiden, maar in de praktijk soms niet strikt te scheiden. Er is een punt waarop methodische slordigheid een punt bereikt dat, in termen van voorwaardelijke opzet, bewust de aanmerkelijke kans wordt aanvaard dat wetenschappelijk onverantwoorde conclusies worden bereikt. Is het niet door de gehele tekst toeschrijven van besproken bevindingen aan de juiste auteurs het moedwillig toe-eigenen van andermans gedachten, of een aanvaardbare methode om de tekst leesbaarder te maken? Is het weglaten van 'outliers' in een data-analyse een methodisch verantwoorde stap voor een zinvolle analyse, of is het manipulatie van de data om een significant resultaat te bereiken? Het antwoord op deze vraag bepaalt of er sprake is van een 'kwaliteitsvraag', die binnen wetenschappelijke fora moet worden uitgevochten, of een 'integriteitsvraag', waarbij mogelijk disciplinaire maatregelen tegen de persoon aangewezen zijn. Als het eerste aan de orde is, kan dit volledig binnen de wetenschappelijke fora zelf blijven. Wanneer het tweede aan de orde is, komen we sneller in de sfeer van het recht terecht. Er kunnen arbeidsrechtelijke consequenties aan de orde zijn of er kan sprake zijn van reputatieschade.

In deze paragraaf wil ik specifiek aandacht besteden aan die meer juridische aspecten en het beoordelen dan wel veroordelen van wetenschapsfraude. Het gaat hier om de normstelling, de procedurele en de institutionele aspecten van het fraudebeleid. Ondanks de brede aandacht voor wetenschapsfraude in de media, is hiervoor mijns inziens nog te weinig aandacht. Kees Schuyt is hierop een positieve uitzondering, hij besteedt hier in het in 2014 verschenen boekje "Tussen fout en fraude" wel uitgebreid aandacht aan.⁴¹²

Aard van de normstelling

Een eerste kritische observatie betreft de aard van de normstelling. Mijn these is dat de inhoud van de normstelling niet geschikt is om een heel scherp onderscheid te maken tussen integere en niet-integere wetenschap. De normen in de gedragscode zijn te karakteriseren als 'beginselen van goed wetenschappelijk gedrag'. Het zijn bovendien

⁴¹² Schuyt 2014. Zie ook <http://www.dub.uu.nl/artikel/nieuws/integriteitsbeoordelaar-schuyt-haalt-uit-naar-vu.html> Een andere uitzondering hierop is professor Stolker, rector van de Universiteit Leiden die in zijn rectoraatsrede aandacht besteedt aan de meer juridische aspecten van handhaving van wetenschappelijke integriteit. <http://www.advalvas.vu.nl/sites/default/files/dossiers/Toespraak%20ter%20gelegenheid%20van%20de%20439ste%20Dies%20Natalis%20van%20de%20Universiteit%20Leiden%20prof.%20C.%20Stolker.pdf>.

normen van wenselijk gedrag. De normen zijn bedoeld als een basis voor discussie binnen de academie. Het gaat hier om 'vage' normen, die geschikt zijn om bewustwording te stimuleren. Het is echter maar zeer de vraag of ze voldoende concreet zijn om in retrospectief allerlei praktijken te beoordelen als integer of niet integer. Voor een soort 'pseudo-strafrechtelijke' handhaving van wetenschapsfraude zijn de normen veel te onbepaald.

Ten gevolge hiervan blijft grote onduidelijkheid bestaan over de inhoud van de normen, ook gedurende incidenten. In de affaire Nijkamp/Kourtit wordt de discussie over de inhoud van de norm (wat is eigenlijk zelfplagiat en in welke mate is dit onwenselijk) gedurende het onderzoek gevoerd. Zo wordt door de commissie Zwemmer zelf, zonder enige nadere toelichting, de norm voor 'zelfplagiat' ingevuld als een terugkerend stuk tekst van minimaal 50 woorden. Op zijn minst had de commissie meer kunnen reflecteren op het arbitraire karakter van deze norm. Zonder nader onderzoek naar de context van de terugkerende stukken tekst, wordt vervolgens geconstateerd dat er sprake is van QRP. Dit is niet in lijn met de veel voorzichtigere beschouwingen van de KNAW in het briefadvies over zelfplagiat. Bovendien wordt zonder veel omhaal van woorden deze norm toegepast op werkzaamheden van twintig jaar geleden.

Rechten van de beschuldigde wetenschapper

Een tweede kritische observatie is dat de rechten van de beschuldigde wetenschapper niet altijd effectief zijn gewaarborgd. Van het effectief borgen van de onschuldpremissie en het recht op een eerlijk proces is in de affaire Nijkamp/Kourtit niet of nauwelijks sprake geweest door de snelle berichtgeving in de media. Een klacht kan in sommige gevallen al veel schade berokkenen, terwijl pas lang nadien blijkt of er ook sprake is geweest van een schending van wetenschappelijke integriteit en hoe ernstig de schending is. Ook valt de proportionaliteit van de sanctie in het licht van de ernst van het vergrijp te betwijfelen.⁴¹³ De carrières van beide wetenschappers zijn vrijwel onherstelbaar beschadigd, terwijl bij Nijkamp feitelijk alleen het hergebruik van onderdelen van oudere teksten aangetoond was, waarvan de aanvaardbaarheid nog ter discussie stond.

Centrale rol van de instelling bij de handhaving

Een derde kritische observatie betreft de centrale rol van de instelling bij het handhavend optreden bij wetenschapsfraude. De eerste verantwoordelijkheid voor de behandeling van integriteitsklachten ligt bij het universiteitsbestuur. Deze is doorgaans, conform het landelijk model klachtenregeling wetenschappelijke integriteit, intern belegd bij een vertrouwenspersoon en een commissie wetenschappelijke integriteit. Daarnaast wordt er in sommige gevallen door het college van bestuur bij schendingen van wetenschappelijke integriteit besloten om een onderzoekscommissie in te stellen. Tot slot is het college bevoegd tot het nemen van disciplinaire maatregelen. Het college van bestuur draagt naar buiten toe de verantwoordelijkheid voor onderzoek naar schendingen van wetenschappelijke integriteit.

Deze centrale rol van de instelling heeft verschillende nadelen. Allereerst zijn gevallen van fraude (gelukkig) zo zeldzaam dat er in grote mate op ad hoc basis wordt gehandeld door de instellingen. Hierdoor is er een risico dat iedere commissie steeds opnieuw het wiel moet uitvinden in de juiste werkwijze en procedure. Een tweede nadeel is dat een

⁴¹³ Zie de reeds genoemde rectoraatsrede van prof. Stolker.

betrokken instelling altijd meerdere belangen heeft. We kunnen er van uitgaan dat een bona fide universiteit belang heeft bij integere wetenschap en uit dien hoofde wetenschapsfraude wil bestrijden. Tegelijkertijd moet de instelling ook goed werkgever zijn en de eigen werknemers beschermen tegen ongerechtvaardigde aantijgingen.⁴¹⁴ Tot slot heeft de universiteit ook een belang in het beperken van imagoschade voor de eigen instelling. Zelfs indien er vanuit het bestuur oprecht wordt gepoogd om in deze zuiver te handelen, kan er voor de buitenwereld de schijn ontstaan dat dit niet het geval is en het bestuur de kwestie 'in de doofpot wil stoppen'. Dit verwijt werd ook de VU bij deze zaak gemaakt.⁴¹⁵ Een derde nadeel is dat dit kan leiden tot grote variatie in het uitleggen van de normen en de toe te passen sancties en daarmee tot rechtsongelijkheid en willekeur. Het LOWI komt pas in beeld wanneer het instellingsbestuur een voorlopig besluit heeft genomen. Dit is pas heel laat in de procedure, waarin veel van de concrete normstelling en kwalificatie van de feiten al heeft plaatsgevonden. Zeker wanneer er daarnaast sprake is van een 'trial by media', waarin tussentijdse bevindingen bekend worden bij de pers, is het kwaad van reputatieschade al geschied.

Op grond van bovenstaande analyse zijn mijns inziens twee aanpassingen in het integriteitsbeleid noodzakelijk. Van groot belang is een herziening van de Gedragscode, waarbij een heldere normstelling inzake wetenschapsfraude, te onderscheiden van beginselen van wenselijk gedrag, voorop staat. Daarnaast is bevordering van de consistentie in de handhaving van wetenschapsfraude wenselijk. Overwogen zou kunnen worden om de handhaving van normen van wetenschappelijke integriteit centraal te beleggen bij één instantie.

De bijlage bij Model Klachtenregeling Wetenschappelijke Integriteit biedt voor de normstelling voor wetenschappelijk wangedrag goede aanknopingspunten. De kern kan worden gevormd door de klassieke normen van wetenschappelijk wangedrag, fabriceren van data, manipuleren van data en plagiaat. Andere goede aanknopingspunten kunnen gevonden worden in de 'jurisprudentie' van het LOWI, waarin ook normen ontwikkeld zijn die gecodificeerd zouden kunnen worden. Tot slot zou ook bij de lokale commissies wetenschappelijke integriteit van de verschillende instellingen kunnen worden gekeken wat veel voorkomende vormen van wetenschappelijk wangedrag zijn. De Gedragscode zou daarnaast een indicatie kunnen geven van mogelijke sancties die opgelegd kunnen worden en aldus rechtseenheid kunnen bevorderen.

Daarnaast is het van belang om consistentie in de handhaving te bevorderen. Dit is op verschillende manieren mogelijk. Het centraal beleggen van de verantwoordelijkheid voor het doen van onderzoek naar vermeende schendingen van wetenschappelijke integriteit kan de kwaliteit van de procedure verbeteren en kan ook voorkomen dat er discussie ontstaat over de gevolgde procedure. Het LOWI wordt nu pas in een laat stadium betrokken. Een mogelijkheid zou zijn om het LOWI om te vormen tot een permanente commissie voor wetenschappelijke integriteit, die verantwoordelijk zou zijn voor het in

⁴¹⁴ Advies 2013, nr. 10, p. 13: "Het Bestuur heeft ten aanzien van wetenschappelijke integriteit mede als taak te waken voor al te zware beschuldigingen jegens een of meer van ... medewerkers, van schending van integriteit die niet in verhouding staan tot betwiste feiten en gedragingen. Zware beschuldigingen zoals wetenschapsfraude of bedrog kunnen, zolang ze niet bewezen zijn, ernstige schade toebrengen aan de wetenschappelijke reputatie en de carrière van beklaagden. Medewerkers van de instelling zouden bescherming dienen te verkrijgen tegen dergelijke verstrekkende beschuldigingen, wanneer daar bij nader inzien geen aanleiding toe bestaat." (de puntjes in de tekst zijn uit de oorspronkelijke tekst overgenomen).

⁴¹⁵ Zie bijvoorbeeld de kop boven het artikel in de Volkskrant naar aanleiding van het uitkomen van een samenvatting van het onderzoeksrapport: VU verzweeg maandenlang plagiaatzaak bij economie: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5288/Onderwijs/article/detail/3572791/2014/01/07/VU-verzweeg-maandenlang-plagiaatzaak-bij-economie.dhtml>.

behandeling nemen van klachten over schendingen van wetenschappelijke integriteit. Het LOWI zou de bevoegdheid kunnen krijgen om onderzoek te doen naar klachten en een bindend advies uit te brengen aan het instellingsbestuur over de op te leggen sanctie, voor zover deze betrekking heeft op andere dan arbeidsrechtelijke consequenties. Voor zover het advies betrekking heeft op arbeidsrechtelijke consequenties, kan het advies niet-bindend zijn, zodat de instelling hier nog een eigen afweging kan maken. Het beleggen van de procedure buiten de instelling zou ook voorkomen dat er twijfels ontstaan over belangenverstrengeling bij het bestuur van de instelling. Tot slot kan het beleggen van deze taken bij een centraal orgaan ook de rechtseenheid bevorderen en onduidelijkheid over de materiele normen mogelijk inperken door het vormen van 'jurisprudentielijnen' bij de behandeling van klachten. Deze rechtseenheid is met name van belang in het licht van de rechtsgelijkheid bij het opleggen van sancties naar aanleiding van wetenschapsfraude.

6.7 Sturing van wetenschappelijk onderzoek en wetenschappelijke integriteit

In het hoofdstuk over sturing van wetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat er een sterke sturing van wetenschappelijk onderzoek wordt ervaren. In de eerste geldstroom vindt evaluatie van onderzoek plaats en in de tweede geldstroom is er sprake van selectie op basis van wetenschappelijke kwaliteit. De criteria voor evaluatie van onderzoekskwaliteit worden niet van bovenaf bepaald, maar door de wetenschap zelf. In de praktijk lijken echter kwantitatieve indicatoren, publicaties, citaties en impact-factoren van tijdschriften, steeds meer de overhand te krijgen. Dit is verklaarbaar vanuit het oogpunt van (on)vergelijkbaarheid van verschillende vakgebieden: hoewel de inhoudelijke waarde betwistbaar is vormen kwantitatieve indicatoren ten minste nog een basis voor vergelijking.

Een van de onderwerpen die naar aanleiding van de affaire Stapel prominent op de agenda is gekomen, is het onderwerp 'sloppy science'. Sloppy science, of het Nederlandse equivalent 'slodderwetenschap' is te definiëren als een wijze van wetenschapsbedrijving die, hoewel geen schending van wetenschappelijke integriteit, niet voldoet aan normale methodologische standaarden.⁴¹⁶ Slodderwetenschap wordt door de commissie Levelt in verband gebracht met een in een vakgebied ontstane cultuur, waarin sprake was van een op publicaties gerichte cultuur, waarin gemakkelijk te publiceren positieve bevindingen de voorkeur hadden boven controleonderzoek om hypothesen te ontkrachten.

Een belangrijke vraag is in hoeverre schendingen van wetenschappelijke integriteit en sturing van wetenschappelijk onderzoek verband houden met elkaar, in het bijzonder of er sprake is van een verband tussen druk op wetenschappelijke integriteit en sturing op wetenschappelijke arbeid die zich sterk richt op externe aspecten van wetenschap, kwantitatieve indicatoren, voor het gemak aangeduid als publicatiedruk. Leidt publicatiedruk of prestatiedruk tot een minder integere wetenschap? Anders gezegd: is plagiaat en andere schendingen van wetenschappelijke integriteit de prijs die betaald wordt voor hogere prestatiedruk?

Dit is een lastig te beantwoorden vraag, omdat zowel publicatiedruk als wetenschappelijke integriteit complexe begrippen zijn, waarover controverse bestaat.

⁴¹⁶ Levelt et al. 2012, p. 5.

Zo spreekt Schuyt van publicatiedrang, omdat er ook altijd sprake is van een vrije wilsbepaling van het individu om al dan niet veel te publiceren. Anderen, waaronder *, signaleren evenwel binnen de wetenschap een cultuur waarin individuen voortdurend worden afgerekend op kwantitatieve indicatoren, waaronder het aantal publicaties dat zij uitbrengen, impactfactors van wetenschappelijke tijdschriften en citatie-indexen. De publicatiedrang komt niet primair uit de individuele wetenschapper, maar wordt ook door de wetenschappelijke cultuur opgedrongen.

Ook wetenschapsfraude wordt in deze context verschillend uitgelegd. Het kenmerkende verschil tussen wetenschapsfraude en onzorgvuldige wetenschap is de intentie van de wetenschapper: is er sprake van opzet in het weglaten van bronvermelding, manipulatie van data of het verzinnen van data, of is er sprake van gedrag, dat weliswaar vanuit het oogpunt van zorgvuldige en betrouwbare wetenschap bekritiseerd kan worden, maar niet gericht is op het plegen van bedrog. In de praktijk is er sprake van een groot grijs gebied van QRP, waarin het niet zo eenduidig te bepalen is of er sprake is van schending van wetenschappelijke integriteit, danwel sprake van onzorgvuldige onderzoekshandelingen. QRP zijn in sommige gevallen vrijwel algemeen aanvaard binnen bepaalde disciplines. De definitie die gehanteerd wordt voor wetenschapsfraude kan bepalend zijn voor het formuleren van een antwoord op de gestelde vragen.

Door sommigen wordt deze vraag bevestigend beantwoord.⁴¹⁷ De frauderende wetenschapper is in dit perspectief de overbelaste, onder druk staande professional die op enig moment al dan niet bewust onzorgvuldige onderzoekshandelingen verricht en langzaam afglijdt naar wetenschapsfraude.

Anderen, zoals Schuyt betogen evenwel dat er geen verband tussen wetenschapsfraude en prestatiedruk is aangetoond.⁴¹⁸ Hoewel er sprake is van een toename van prestatiedrang (Schuyt spreekt eerder van prestatiedrang dan van prestatiedwang), is hiermee nog geen causale relatie met wetenschapsfraude gelegd. Schuyt ziet schaalvergroting in de wetenschap als een alternatieve verklaringen voor het vaker voorkomen van fraude dan voorheen. Kort gezegd is de omvang van wetenschappelijk onderzoek sterk toegenomen, waardoor, onder assumptie van een gelijkblijvend percentage gevallen van wetenschapsfraude, ook het aantal gevallen van wetenschapsfraude in absolute zin sterk is toegenomen.

Weer anderen, zoals Gutwirth en Christiaens,⁴¹⁹ stellen dat hierover nog geen betrouwbaar onderzoek is. Een verband tussen wetenschapsfraude en publicatiedruk is speculatie. Zij stellen echter wel dat er sprake is van een grote discrepantie in de aandacht die er is voor individuele gevallen van wetenschapsfraude tegenover relatief weinig aandacht voor de meer structurele ontwrichting van onderzoek en wetenschap door voortdurende nadruk op competitie. De individuele woede over wetenschapsfraude lijkt soms een bliksemafleider te zijn voor de meer structurele tekortkomingen van het wetenschapsbeleid, terwijl deze voor de betrouwbaarheid van wetenschap minstens zo problematisch zijn.

⁴¹⁷ Tijdink 2014

⁴¹⁸ Schuyt 2014, p. 63 e.v.

⁴¹⁹ Gutwirth en Christiaens 2015.

Mijns inziens kan een deel van de tegenstelling in opvatting verklaard worden doordat er verschillende definities van wetenschappelijke integriteit worden gehanteerd. In feite worden hierdoor verschillende discussies onder dezelfde noemer gevoerd.

In een nauwe definitie van wetenschapsfraude, wordt de afwijking van het individu ten opzichte van de algemeen aanvaarde praktijken benadrukt. Illustratief in dit verband is dat Diederik Stapel na het bekend geraken van de gepleegde fraude geen openbare steunbetuigingen ontving van andere wetenschappers. Ondanks dat de Commissie Levelt stelde dat in het vakgebied op grote schaal sprake was van sloppy science, was Diederik Stapel wel de enige die zelf data verzoon voor zijn experimenten. Dit in tegenstelling tot Nijkamp, die grote bijval van collega's in het vakgebied kreeg ten aanzien van de door hem gehanteerde werkwijze.

Een sterk causaal verband tussen wetenschapsfraude in de nauwe zin van het woord en prestatiedruk is in dat licht niet aannemelijk. De frauderende wetenschapper blijft een individuele wetenschapsbeoefenaar die van de geldende normen afwijkt, terwijl doorgaans wel iedereen in het vakgebied min of meer dezelfde prestatiedruk ervaart, of in ieder geval met dezelfde factoren te maken heeft die kunnen bijdragen aan deze prestatiedruk. De verklaring dat de fraude enkel door prestatiedruk wordt ingegeven is hierdoor niet aannemelijk. Zelfs wanneer, zoals bijvoorbeeld door Müller wordt betoogd,⁴²⁰ de onderzoekscultuur heeft bijgedragen in het proces waarin Diederik Stapel uiteindelijk data ging manipuleren, blijft staan dat anderen, die in dezelfde onderzoekscultuur werkten, niet zo ver zijn gegaan als hij. Wetenschapsfraude is niet een onvermijdelijke prijs die betaald wordt voor hoge publicatiedruk.

Voor wat bekend is geworden als 'sloppy science' ligt dit echter anders. Hoewel maar weinig individuele wetenschappers de grens overgaan van het fabuleren van data om aan deze druk het hoofd te bieden, zijn er wel grijze gebieden waarin, zonder dat sprake is van wetenschappelijk wangedrag, methodisch integere en minder integere keuzes kunnen worden gemaakt. Externe prestatiedruk kan op gespannen voet staan met de interne normatieve uitgangspunten van goede wetenschap. De norm om niet vooringenomen te zijn ten aanzien van de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek kan bijvoorbeeld op gespannen voet staan met een publicatiecultuur waarin alleen positieve bevindingen gepubliceerd kunnen worden en een werkomgeving waarin sterke nadruk wordt gelegd op de aantallen publicaties. De kosten voor het bewaren van persoonlijke wetenschappelijke integriteit kunnen dan zo hoog zijn, bijvoorbeeld het niet kunnen voortzetten van de wetenschappelijke carrière, dat dit in redelijkheid nauwelijks van individuele wetenschappers gevergd kan worden.

Wanneer wetenschapsfraude derhalve ruim wordt opgevat, en ook allerlei algemeen aanvaarde QRP hiertoe worden gerekend, dan ligt het meer voor de hand om deze vraag positief te beantwoorden. Juist de algemene acceptatie van QRP in bepaalde vakgebieden is een aanwijzing, dat er geen sprake is van laakbaar gedrag van een individuele wetenschapper, maar van een mede door een bredere wetenschapscultuur, of door perverse prikkels in het wetenschapsbeleid veroorzaakt probleem.

Hoewel zowel wetenschapsfraude in nauwe zin als QRP ernstig afbreuk doen aan de betrouwbaarheid van wetenschap, is het mijns inziens verwarrend om tussen beide geen

⁴²⁰ Müller 2015

onderscheid te maken, ook omdat het bestrijden van beide fenomenen een verschillende aanpak vergen. QRP is naar mijn oordeel voorwerp van discussie vanuit het oogpunt van wetenschappelijke kwaliteit: het systeem van 'beloning' in de wetenschap is niet meer in lijn met het streven naar een betrouwbare wetenschap. Dit kan leiden tot strategisch gedrag om beter naar voren te komen in het systeem van beloning,⁴²¹ maar ook tot een voortdurende inflatie van de maatstaven van wetenschappelijke prestaties: de nadruk op aantallen publicaties leidt weliswaar tot een toename van productie van publicaties, maar de relatieve waarde van deze publicaties is aan inflatie onderhevig.⁴²² Ditzelfde geldt voor andere kwantitatieve indicatoren, zoals het zwaarder meewegen van peer reviewed publicaties,⁴²³ waarmee de waarde van peer review devalueert en citatie-indexen, waarmee het al dan niet citeren van bepaalde onderzoeksgroepen of artikelen een strategische keuze wordt op andere dan intrinsiek wetenschappelijke belangen. Voor wetenschappers die binnen deze context moeten opereren kan het soms vrijwel onmogelijk zijn om zich te onttrekken hieraan, omdat dit consequenties kan hebben voor hun toekomst in de wetenschap.

Concluderend is een causaal verband tussen wetenschapsfraude in nauwe zin en publicatiedruk niet waarschijnlijk. Hoewel alle individuen in een wetenschapsgebied blootgesteld worden aan min of meer dezelfde publicatiedruk, blijft fraude in de nauwe zin van het woord beperkt tot afwijkingen van de geldende normen door enkele individuen. Dit is anders voor de eveneens door de Commissie Levelt geconstateerde QRP. Hiervoor geldt dat juist het algemene voorkomen ervan een verklaring in de sfeer van individuele moraliteit niet aannemelijk maakt, en verklaringen vanuit de wetenschapscultuur aan aannemelijkheid winnen. Gelet op het verschillend karakter van deze fenomenen is het mijns inziens niet wenselijk om dit in de sfeer van het integriteitsbeleid te trekken, maar zou dit in het kader van kwaliteit van wetenschap geadresseerd moeten worden.

6.8 Conclusie

Integriteit van wetenschap is nog steeds primair een verantwoordelijkheid van de individuele academicus en van academici onderling. In het afgelopen decennium is er echter in toenemende mate aandacht voor het bewaken van wetenschappelijke integriteit binnen de academische beroepsgroep. Dit blijkt onder andere uit het oprichten van een landelijk orgaan voor wetenschappelijke integriteit (LOWI) voor de afhandeling van klachten over wetenschappelijke integriteit, het opstellen van een gedragscode voor wetenschapsbeoefening en het instellen van vertrouwenspersonen aan de verschillende instellingen.

De bredere belangstelling voor wetenschappelijke integriteit heeft onmiskenbaar positieve effecten gehad door de discussies die zijn aangezwengeld over onder andere prestatiedruk, sturing van wetenschappelijk werk op 'output' en over wetenschappelijke integriteit binnen verschillende vakgebieden. Het heeft echter ook geleid tot een grote (media)belangstelling voor incidenten. Dit legt een grote druk op instellingen in de omgang hiermee. Het gaat daarbij niet alleen om het signaleren en beoordelen van

⁴²¹ Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld de 'salami publication', het opknippen van wetenschappelijke bevindingen in zo veel mogelijk losse onderdelen, teneinde het aantal publicaties uit een onderzoek zo groot mogelijk te maken.

⁴²² Van Arensbergen 2014 noemt inflatie van het wetenschappelijk artikel als een risico bij een focus op aantallen publicaties. In het position paper van Science in transition wordt gesteld dat het sturen op productie van artikelen veel matige, soms slechte en soms frauduleuze artikelen heeft opgeleverd, die niet zozeer de wetenschap dienen als wel het belang van de wetenschapper om te overleven.

⁴²³ <http://www.theguardian.com/science/2011/sep/05/publish-perish-peer-review-science>.

fraude (soms ervaren als 'opsporen' en 'veroordelen'), maar ook om bescherming van wetenschappers tegen onterechte verdachtmakingen en onzorgvuldige procedures.

Kernvraag is of het huidige integriteitsbeleid nog voldoet. Dit is mijns inziens op een aantal punten niet het geval. Herziening van de gedragscode wetenschapsbeoefening is mijns inziens noodzakelijk. De gedragscode wetenschapsbeoefening is primair bedoeld als aanzet voor discussie en de veelal open beginselen van gewenst gedrag zijn niet geschikt voor externe handhaving van schendingen, waarbij een heldere normstelling noodzakelijk is. Het is wenselijk een helder onderscheid te maken tussen de minimale normen van wetenschappelijke integriteit en normen van gewenst gedrag. Een goed uitgangspunt hiervoor zou zijn om de klassieke FFP (fabrication, falsification en plagiarism) precies te definiëren en formeel vast te leggen. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om per wetenschapsgebied meer specifieke normen te stellen.

Verder is het van belang om de consistentie in de handhaving verder te bevorderen. De centrale rol van de instelling zelf is in dit kader soms ongelukkig. De instelling heeft meerdere belangen te dienen en er kan al snel de indruk ontstaan dat er sprake is van vooringenomenheid. Het werken met ad hoc commissies kan er toe leiden dat er weinig continuïteit is en het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden. Ook is hier een risico van rechtsongelijkheid: iedere ad hoc commissie moet de normen zelf concretiseren om een oordeel over de vermeende schending te vormen. Het LOWI kan weliswaar voor enige rechtseenheid zorgen, maar komt alleen in beeld wanneer een klacht wordt ingesteld en pas als er al veel oordeelsvorming en beeldvorming heeft plaatsgevonden. Hierbij zou een grotere rol voor het LOWI als landelijk orgaan te overwegen zijn. Het LOWI zou in een vroegtijdig stadium kunnen worden betrokken, zodat er meer consistentie is in de gevolgde procedures, vaststelling van de feiten en kwalificatie van de feiten.

Een rechtstreeks verband tussen publicatiedrang en wetenschapsfraude in de nauwe zin van het woord is mijns inziens onwaarschijnlijk, omdat de omstandigheden waaronder individuen aan publicatiedrang blootstaan voor allen die actief zijn in een bepaald wetenschapsgebied hetzelfde zijn, maar het overgaan tot wetenschapsfraude nog altijd een afwijking van de norm is. Dit geldt niet voor slodderwetenschap, waarbij juist kenmerkend is dat binnen een bepaald wetenschapsgebied bepaalde uitgangspunten van wetenschappelijke deugdelijkheid niet gevolgd worden. Slodderwetenschap is hiermee niet zozeer een kwestie van wetenschappelijke integriteit, maar veeleer van wetenschappelijke kwaliteit.

7. Eindconclusie

7.1 Inleiding

In deze conclusie zal ik een antwoord op de onderzoeksvraag formuleren en de belangrijkste bevindingen van het onderzoek presenteren.

7.2 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag van dit proefschrift is:

“Hoe wordt de academische vrijheid gewaarborgd in de internationale en Nederlandse rechtsorde en hoe verhoudt deze vrijheid zich tot sturing van wetenschappelijk onderwijs en wetenschappelijk onderzoek vanuit de overheid?”

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in twee deelvragen, en verschillende subdeelvragen, die hieronder afzonderlijk aan de orde zullen komen. In de slotbeschouwing kom ik terug op de centrale onderzoeksvraag.

7.2.1 Academische vrijheid als grondrecht

De eerste deelvraag die in dit onderzoek is beantwoord is op welke wijze academische vrijheid is vastgelegd in het internationale recht en de nationale rechtsorde en uit welke elementen deze vrijheid is opgebouwd.

Academische vrijheid is het best te begrijpen als een waaier van verschillende rechten die verbonden zijn met de functie van de academicus. Het gaat om een aantal, aan het beroep van academicus verbonden rechten. De harde kern van academische vrijheid wordt gevormd door een aantal subjectieve rechten, waar individuele academici aanspraken aan kunnen ontlelen doordat ze inroepbaar zijn bij de rechter. Het gaat hier om:

- De vrijheid van meningsuiting;
- Academische vrijheid in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie; en
- Auteursrechtelijke bescherming van wetenschappelijk werk.

De vrijheid van meningsuiting wordt beschermd in artikel 10 EVRM, artikel 7 van de Grondwet en artikel 19 van het IVBPR. Artikel 10 EVRM biedt van deze artikelen binnen de Nederlandse rechtsorde de meest ruime bescherming. Artikel 10 EVRM bevat in algemene zin het recht een mening te uiten, te koesteren en inlichtingen te ontvangen of verstrekken zonder inmenging van openbaar gezag. Het uiten van een mening is niet aan een vorm gebonden. Het gaat niet slechts om bescherming van bijvoorbeeld gedrukt werk, maar om alle vormen van meningsuiting. Ook het gesproken woord valt hier dus onder. Het geven van college, of het voorbereiden, schrijven en uitgeven van wetenschappelijke publicaties vallen hier onder. Het recht om een mening te koesteren moet aldus worden uitgelegd dat dit slechts de vrijheid omvat een mening te hebben, en niet het openbaar maken van deze mening. Het gaat hier louter om het ‘forum internum’ van het individu. Dit kan noodzakelijkerwijs niet beperkt worden. Daarnaast omvat artikel 10 het recht om informatie te verzamelen, en om deze informatie te verspreiden. Het verzamelen van informatie, bijvoorbeeld in de empirische wetenschappen, valt hier vermoedelijk ook onder.

Dit recht kan worden beperkt. De beperking dient aan een aantal voorwaarden te voldoen. De beperking moet voorzienbaar zijn bij wet, een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, en proportioneel zijn. Voor wetenschappelijk onderzoek zijn er onder andere wettelijke beperkingen op het terrein van onderzoek met menselijk of dierlijk materiaal, maar ook bijvoorbeeld beperkingen als een vergunningsvereiste voor de export van materialen die potentieel kunnen worden gebruikt voor militaire doeleinden.

Deze vrijheid mag beperkt worden met een legitiem doel, mits dit voldoet aan de vereisten van noodzakelijkheid en proportionaliteit. In dit verband kan gedacht worden aan legitieme beperkingen van wetenschappelijk onderzoek met het oog op de volksgezondheid of goede zeden. Specifiek in de academische context wordt, juist in het belang van een vrij debat binnen de academie voor de samenleving als geheel, in het algemeen niet snel aangenomen dat een beperking legitiem, noodzakelijk en proportioneel is. Heel helder over de precieze rol van academische vrijheid in de belangenafweging is het Europese Hof voor de Rechten van de Mens evenwel niet. Artikel 7 Grondwet biedt bovenop artikel 10 EVRM aanvullende bescherming, doordat voorafgaande censuur op grond van de inhoud van een publicatie niet toegestaan is.

Artikel 13 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, dat bindend is sinds 2009, luidt: "De kunsten en het wetenschappelijk onderzoek zijn vrij. De academische vrijheid wordt geëerbiedigd." De betekenis van deze bepaling zal in de toekomst nader moeten blijken. Vooral nog heeft deze bepaling weinig toegevoegde waarde gehad, enerzijds omdat de reikwijdte van het Handvest beperkt is tot de werkingssfeer van het Unierecht, anderzijds omdat de toelichting bij deze bepaling de betekenis min of meer gelijkschakelt met de vrijheid van meningsuiting.

Een ander terrein waarop de academicus aanspraak heeft op harde subjectieve rechten is het auteursrecht. In paragraaf 3 van de CAO NU 2015-2016 ligt het accent voor wat betreft het auteursrecht (en het octrooirecht en kwekersrecht) in de verhouding tussen universiteit en werknemer, anders dan in de Auteurswet 1912, op de werknemer. De werknemer kan de aanspraken van de werkgever tegen een redelijke vergoeding van de kosten afkopen, waardoor hij eigenaar blijft van hetgeen hij heeft uitgevonden of ontwikkeld. Deze afwijking van de wettelijke regeling inzake eigendom is in lijn met de algemene arbeidsrechtelijke verhoudingen binnen de academie. Anders dan in andere werkgevers-werknemers-relaties is er geen sprake van een verhouding waarbinnen de werkgever gedetailleerde instructies kan of behoort te geven aan de werknemer.

Om de harde kern van de vrijheid van meningsuiting heen heeft academische vrijheid betekenis in verschillende andere, zachtere rechten. Het gaat hier om internationale bepalingen, die niet een ieder verbindend zijn, internationale verklaringen die niet bindend zijn en nationale bepalingen die zich door aard en formulering niet lenen voor subjectieve aanspraken. Het gaat hier om:

- de vrijheid van wetenschap als sociaal grondrecht;
- diverse internationale, niet bindende verklaringen over academische vrijheid; en
- academische vrijheid als opdracht aan de instelling in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 15 van het IVESCR, verplicht staten ertoe de vrijheid te respecteren die onontbeerlijk is voor wetenschappelijk werk. Deze bepaling dient te worden gelezen in de

leutel van het verdrag als geheel, in het bijzonder artikel 2. Dit impliceert dat de staat deze vrijheid niet alleen moet respecteren, maar ook zo veel mogelijk moet maximaliseren. De overheid heeft dus de opdracht om de vrijheid van wetenschap te maximaliseren. Deze verplichting laat veel ruimte aan de lidstaten en wordt niet aangemerkt als een ieder verbindende bepaling. Met het aanvullende protocol, waarin een individueel klachtrecht wordt ingevoerd, zou hierin verandering kunnen komen. Vooralsnog is echter onduidelijk of Nederland dit protocol ook zal ratificeren en wat de gevolgen hiervan zijn voor de vrijheid van wetenschap. Hierdoor is de handhaving van dit artikel sterk afhankelijk van draagvlak hiervoor bij de wetgever en de uitvoerende macht. In de praktijk moet overigens geconstateerd worden dat de vrijheid van wetenschap niet of nauwelijks een rol lijkt te spelen bij de ontwikkeling van wetenschapsbeleid. In belangrijke beleidsdocumenten zoals de Wetenschapsvisie 2025 wordt dit artikel niet genoemd.

Daarnaast wordt academische vrijheid genoemd in verschillende niet-bindende verklaringen van diverse internationale organisaties, waaronder de Unesco en de Raad van Europa. Allereerst wordt in aanbeveling 8 uit 2000 van de Raad van Europa over de onderzoeksmissie van de universiteit academische vrijheid genoemd in het kader van het vormgeven van onderzoek aan de universiteit. Daarnaast is aanbeveling 1762 van 30 juni 2006 geheel gewijd aan academische vrijheid en universitaire autonomie. Tot slot is aanbeveling 2012/7 aangenomen op 20 juni 2012 over "the responsibility of public authorities for academic freedom and institutional autonomy". De "Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel" van Unesco van 11 november 1997 bevat verschillende overwegingen met betrekking tot academische vrijheid.

Academische vrijheid is expliciet vastgelegd in een wet in formele zin, in artikel 1.6 van de Whw: Aan de instelling wordt de academische vrijheid in acht genomen. Het woord 'aan' geeft reeds aan dat het hier gaat om een regulering van de interne verhoudingen in de universiteit, en niet de externe verhoudingen tussen de universiteiten en het rijk. De academische vrijheid heeft betrekking op drie verschillende subjecten, de onderzoeker, de docent en de student. Het recht van academische vrijheid omvat een aantal deelvrijheden: de studievrijheid, de onderzoeksvrijheid en de openbaarmakingsvrijheid. In de toelichting bij het wetsontwerp dat de academische vrijheid introduceerde in de Nederlandse wetgeving wordt gesteld dat academische vrijheid in onze rechtsorde een ongeschreven en door traditie bepaald beginsel vormt dat aan de universitaire bestuursorganisatie mede ten grondslag ligt.

In het arbeidsrecht wordt vrijwel geen beroep gedaan op academische vrijheid. In een van de schaarse zaken waarin dit wel is gedaan, blijkt dat academische vrijheid niet altijd in het voordeel van de individuele academicus meeweegt: juist vanwege deze grote vrijheid wordt een hoogleraar ook geacht om een grote mate van verantwoordelijkheid bij de invulling van zijn taken te kunnen dragen. Daarbij mag hij afgerekend worden op algemeen erkende, meetbare randvoorwaarden voor zijn functie, zoals bijvoorbeeld afspraken in functioneringsgesprekken.

7.2.2 Academische vrijheid als beginsel van inrichting van universitair bestuur

Academische vrijheid moet in belangrijke mate worden waargemaakt aan de universiteit, in de omgeving waarin de academicus het dagelijks functioneert. In de wetsgeschiedenis wordt hierom gesproken van een beginsel dat aan de bestuurlijke organisatie mede ten

grondslag ligt. De tweede deelvraag die in dit onderzoek aan de orde is gekomen is op welke wijze academische vrijheid aan de instelling is vormgegeven. Ter beantwoording van deze deelvraag heb ik aan de hand van een wetshistorische analyse een nadere definiëring van academische vrijheid geformuleerd. Academische vrijheid als beginsel bestaat in de zeggenschap van de academicus, in samenspraak met medeacademici en binnen de grenzen van de wet over de wezenlijke elementen die betrekking hebben op het onderwijs en onderzoek.

Deze definitie bevat verschillende te onderscheiden, maar niet volledig te scheiden elementen. Allereerst wordt academische vrijheid in samenspraak met medeacademici, *peers*, uitgeoefend. Onderwijs en onderzoek van individuele academici is ingebed in grotere verbanden. Het onderwijs zal ingebed moeten zijn in een opleidingsprogramma. Onderzoek moet voldoen aan de maatstaven die gelden binnen het vakgebied en zal vaak organisatorisch zijn ingebed in een meer overkoepelend onderzoeksprogramma. De uitoefening hiervan geschiedt altijd in meer of minder geformaliseerde collectieve verbanden. Historisch ontwikkelde vormen hiervan als de academische senaat en de faculteit komen hieronder nog aan de orde. Aanspraken van individuele academici kunnen hierbij op gespannen voet staan met collectieve besluitvorming. Academische vrijheid is hiermee in belangrijke mate te beschouwen als een positieve vrijheid in de terminologie van Berlin.

Daarnaast gaat het bij zeggenschap om de wezenlijke elementen die betrekking hebben op het onderwijs en onderzoek. Het gaat hier om kernzaken als de afbakening van het onderzoeksobject, de methodologie, het verzamelen van het bronnenmateriaal, analyseren van het bronnenmateriaal en het formuleren van conclusies op basis van de analyse. In het onderwijs valt te denken aan het voorschrijven van relevante literatuur en het beoordelen van het kennen en kunnen van studenten. De belangrijkste traditionele rechten in dit kader zijn het *ius examinandi* en het *ius promovendi*. Van deze wezenlijke elementen zijn te onderscheiden de zaken die randvoorwaardelijk zijn, maar niet de kern raken. Huisvesting en algemene ICT-voorzieningen zijn bijvoorbeeld doorgaans randvoorwaardelijk voor het doen van onderwijs en onderzoek binnen de universiteit, maar raken (doorgaans) niet de kern. Academische vrijheid strekt niet tot onbegrensde zeggenschap over alle zaken die de instelling aangaan.

Een harde grens tussen zaken die wezenlijk zijn en randvoorwaardelijke zaken is in abstracto niet te geven, grijze gebieden hierbij zijn onvermijdelijk. In concrete gevallen zal steeds moeten worden bepaald wat het zwaarste weegt. In de historische ontwikkeling van de universiteit is zichtbaar dat hier voortdurend strijd over plaatsvindt. Academische vrijheid is hierin een beginsel, dat in voortdurende spanning met andere beginselen moet worden vormgegeven. Het gaat hier om de bestuurbaarheid van de instelling en het belang van ordelijk huishoudelijk en financieel beheer. De (rijks)overheid heeft als belangrijkste financier van de universiteiten hierbij een belangrijke rol.

Door de geschiedenis heen zijn verschillende vormen te onderscheiden waarin zeggenschap van academici binnen de instelling gestalte heeft gekregen. Ik heb een onderscheid gemaakt in:

- De klassieke universiteit (1815-1960), onder het Organiek besluit (OB) 1815 en de Wet op het hoger onderwijs (WHO) 1876;

- De hooglerarenuniversiteit (1960-1970) onder de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WVO) 1960;
- De democratische universiteit (1970-1997) onder de Wet universitaire bestuurshervormingen (WUB); en
- De bestuurdersuniversiteit (1997-nu) onder de wet Modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB).

In de klassieke universiteit gold de dualistische structuur als uitgangspunt. Hierbinnen gold een strikte organisatorische scheiding tussen beheer en bestuur, waarbij het beheer in handen lag van de Kroon en het college van curatoren en het bestuur werd uitgeoefend door de senaat en de faculteiten. Het college van curatoren fungeerde als een buffer tussen de Kroon, die de belangrijkste 'bestuursbevoegdheden' uitoefende, waaronder benoemingsrechten,⁴²⁴ en de academische senaat, die over de meer alledaagse aangelegenheden besliste. De wet zelf schreef het onderwijs in detail voor. Hoewel de Kroon en het college van curatoren zeer omvangrijke wettelijke bevoegdheden bezaten over universitaire aangelegenheden, waaronder de benoeming van hoogleraren en het overige personeel, was de balans in de praktijk meer in evenwicht. Het college van curatoren vertoonde, gelet op de frequentie van bijeenkomen en het feit dat het lidmaatschap een onbezoldigde functie was, in oorsprong meer gelijkenis met een raad van toezicht dan een college van bestuur.

In de hooglerarenuniversiteit bleef dit dualistische model overeind, maar werd de hoogleraar nadrukkelijker gepositioneerd als leidinggevende over het overige wetenschappelijke personeel binnen de universiteit. Achteraf kan deze periode worden beschouwd als een hoogtepunt voor de positie van de hoogleraar. Voordien was de hoogleraar in het beeld van de wetgever primair uitvoerend docent. Nadien kregen ook het overige wetenschappelijk personeel en studenten meer zeggenschap.

Het centrale probleem in de klassieke universiteit, dat bleef voortbestaan in de hooglerarenuniversiteit, was de afwezigheid van een orgaan dat bevoegd en in staat was tot het uitoefenen van het dagelijks bestuur. De academische senaat miste hiertoe belangrijke bevoegdheden en was door de toename van het aantal hoogleraren ook te omvangrijk geworden. Bovendien ontbrak hierin de stem van het overige wetenschappelijke personeel, dat feitelijk een belangrijke rol speelde bij het verzorgen van onderwijs en het verrichten van onderzoek. Het college van curatoren had eerder de rol van toezichthouder en stond (formeel) op grote afstand van de dagelijkse praktijk. De Kroon bezat wel de meeste bestuursbevoegdheden, maar stond op grote afstand van de universiteiten en was sterk afhankelijk van informatievoorziening vanuit de universiteiten. Problemen van dagelijkse besluitvorming gingen hierdoor over vele schijven en was hierdoor traag. Dit probleem werd urgenter naarmate de omvang van de universiteit, en daarmee ook de omvang van de taak van het dagelijks bestuur, toenam. Het ontbrak de universiteit, in moderne termen, aan bestuurlijke slagkracht om de dagelijkse problemen het hoofd te kunnen bieden.

Onder de democratische universiteit werd gebroken met deze klassieke dualistische structuur en werd vervangen door een nieuwe dualiteit tussen universiteitsraad en universiteitsbestuur, analoog aan de gemeenteraad en het gemeentebestuur. Ditzelfde

⁴²⁴ Met dien verstande dat de benoeming van hoogleraren aan de Gemeentelijke universiteit van Amsterdam plaatsvond door de gemeenteraad. Bij de bijzondere universiteiten lag het benoemingsrecht bij het bestuur van de vereniging waarvan de universiteit uitging.

werd op facultair niveau gedaan. Het overige wetenschappelijke personeel en studenten emancipeerden binnen de universiteit en de 'almacht' van de hoogleraar werd gebroken. Zeggenschap over onderwijs en onderzoek werd gewaarborgd door bevoegdheden zo veel mogelijk op een laag niveau, het niveau van de opleiding, te beleggen, waar het wetenschappelijk personeel de meeste zeggenschap had.

Door de bestuurlijke crises aan verschillende universiteiten eind jaren '60 was democratisering vrijwel onvermijdelijk: het was een kwestie van openbare orde geworden. Tegelijkertijd kunnen achteraf wel vraagtekens worden gesteld bij de wijze waarop de democratisering werd vormgegeven. Ideologisch gezien is het de vraag in hoeverre een universiteit te vergelijken is met decentrale overheden in de uitoefening van het openbare gezag. De universiteit is een doelorganisatie met een specifieke taak. Deze taak is niet ter vrije bepaling aan degenen die, willekeurig in welke hoedanigheid, aan de universiteit zijn verbonden.

Praktisch gezien was er grote onduidelijkheid over de verhouding tussen de verschillende gezagsstructuren. De zeggenschap werd zoveel mogelijk op een laag niveau gelegd, waardoor er op vrijwel alle niveaus overleg noodzakelijk was voor alle bestuurlijke besluitvorming. Dit kon de besluitvorming ernstig verlammen. Illustratief hiervoor is het feit dat tien jaar na de invoering de structuur van de WUB zelf nog niet overal was ingevoerd.

In de jaren '80 veranderden de opvatting van de verhouding tussen overheid en instellingen ingrijpend. Kernbegrippen waren vergroting van de autonomie van de instellingen en de verantwoording op basis van de kwaliteit. De nota Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit (HOAK) heeft deze visie op hoofdlijnen neergelegd en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw) van 1993 heeft deze uitgangspunten in de wet vertaald.

De overheid ging op grotere afstand van de universiteiten staan en de universiteiten kregen een grote mate van autonomie in beheersmatige (financiële) aangelegenheden. De consequenties van deze sturingsfilosofie in de bestuurlijke inrichting van de universiteit werden bij de invoering van de Whw nog buiten beschouwing gelaten. Halverwege de jaren '90 werden deze wel geadresseerd in de modernisering van de universitaire bestuursorganisatie, de MUB, die leidde tot de bestuurdersuniversiteit.

In de bestuurdersuniversiteit werden bevoegdheden onder de noemer van 'integraal management' meer hiërarchisch belegd, op het hoogste niveau bij het college van bestuur en binnen de faculteit bij het faculteitsbestuur. Een belangrijke waarborg voor academische vrijheid is dat de zeggenschap over onderwijs en onderzoek niet centraal belegd is bij het college van bestuur, maar bij de faculteit en de individuele hoogleraar liggen. Het college van bestuur dient uiterst terughoudend te zijn inzake het geven van richtlijnen over zaken die onderwijs en onderzoek betreffen. Ook de hoogleraar heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, waar de faculteit niet in mag treden. De hoogleraar heeft in die zin een nog sterkere positie dan het overige wetenschappelijke personeel, maar ook een grotere verantwoordelijkheid.

De eenheid van beheer en bestuur aan de instelling is te beschouwen als de interne bestuurlijke consequentie van de grotere autonomie en verantwoordelijkheid van de

instelling die het uitgangspunt van rijksbeleid werd onder de Whw in 1993. Deze eenheid van beheer en bestuur is vanuit het oogpunt van academische vrijheid gemengd te waarderen. Met het binnenhalen van huishoudelijk beheer in de universiteit is ook de spanning tussen beheer en zelfbestuur van de academische gemeenschap, die voorheen tussen enerzijds het ministerie en het college van curatoren en anderzijds de academici, verenigd in de senaat of de faculteit plaatsvond, 'verinnerlijkt'. Het verzet vanuit de roep om academisch zelfbestuur, dat zich voorheen richtte op het ministerie of het college van curatoren, richt zich tegenwoordig op de interne bureaucratische macht van het college van bestuur.

Recente bestuurscrises aan de Vrije Universiteit en de Universiteit van Amsterdam en de opkomst van verschillende verzetsbewegingen, zoals "de nieuwe universiteit", zijn in dit licht beter te begrijpen. Zouden deze bewegingen ook moeten leiden tot een "herdemocratisering" van de universiteit, in het belang van academische vrijheid? Een herdemocratisering van de universiteit staat mijns inziens op gespannen voet met het doelkarakter van de universiteit. De universiteit wordt van overheidswege gefinancierd voor de uitvoering van wettelijke taken, die niet ter vrije bepaling zijn aan alle betrokkenen bij de universiteit. Ook de financiële randvoorwaarden waaronder deze taken worden uitgevoerd zijn niet ter vrije bepaling aan alle betrokkenen bij de universiteit. Herdemocratisering is naar mijn oordeel alleen mogelijk wanneer er weer een sterkere scheiding zal worden ingevoerd van verschillende taken, waarbij het financieel beheer, maar ook de examinering, evenals onder de WUB in belangrijke mate buiten de democratische besluitvorming wordt gehouden. In de huidige universitaire verhoudingen, waar de eenheid van bestuur en beheer een belangrijke rol vervult in de stroomlijning van besluitvorming, zal dit het functioneren van de instelling niet ten goede komen.

Het is ook de vraag of een herdemocratisering zou bijdragen aan een sterkere legitimiteit van besluitvorming. In beide crises waren bezuinigingen die van overheidswege werden afgedwongen en potentieel grote personele gevolgen hadden, een belangrijke katalysator. Ongeacht hoe de universiteit bestuurlijk georganiseerd zou zijn, zou het realiseren van deze bezuinigingen leiden tot grote controverses binnen de instelling. Een risico, dat zich ook bij de studentenbeweging aan de UvA openbaarde, is dat de discussie alleen wordt gevoerd met de bestuurders van de universiteit, terwijl de oorzaken van de onvrede zeker ook liggen in de consequenties van het beleid van de overheid.

Gedurende de afronding van dit onderzoek is de regering gekomen met een wetsvoorstel ter versterking van de bestuurskracht van de instellingen, dat in de parlementaire behandeling verbonden is geraakt met het thema van zeggenschap binnen de instelling. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die beogen de invloed van medezeggenschap op bestuursbenoemingen te vergroten. Het medezeggenschapsorgaan verkrijgt hiertoe. Het voorstel bevindt zich op het moment van afronding nog midden in een roerige parlementaire behandeling, er zijn enkele tientallen amendementen ingediend en de regering heeft gevraagd om een tweede lezing. Hierom kan in dit proefschrift nog niet definitief stelling worden genomen over dit wetsvoorstel. Op het gevaar af enigszins voorbarig stelling te nemen, wil ik echter wel een aantal zaken opmerken.

Allereerst ontbreekt in de discussie tot nu toe een heldere visie op het waartoe van medezeggenschap. Dit is, gelet op de voorgeschiedenis, verklaarbaar. Het wetsvoorstel

beoogde oorspronkelijk enige voorzieningen te treffen, als weerwoord op enkele incidenten van financieel wanbestuur. In de parlementaire behandeling is het wetsvoorstel echter in een veel bredere discussie betrokken over zeggenschap in het (met name universitair) onderwijs. De regering plaatst medezeggenschap vooral in de sleutel van het bewaren van *checks and balances* in de interne bestuurlijke verhoudingen. Verschillende partijen binnen de Tweede Kamer hebben echter hele andere (en verregaandere) opvattingen hierover, en lijken hiervoor een meerderheid in de Tweede Kamer te kunnen krijgen. Een vergaand instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen over de benoeming van bestuurders staat op gespannen voet met het doelkarakter van de universiteit. Het is niet ter vrije bepaling aan degenen die in verschillende hoedanigheden aan de universiteit zijn verbonden om de richting te bepalen.

Het wetsvoorstel is inmiddels aanvaard in de Eerste Kamer en zal in verschillende tranches per 1 januari 2017 en 1 september 2017 in werking treden.

7.2.3 Sturing van wetenschappelijk onderwijs door de overheid en academische vrijheid

In het tweede deel van mijn proefschrift heb ik gekeken naar de betekenis van academische vrijheid in relatie tot sturing vanuit de overheid op wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. De deelvraag die hier centraal stond was op welke wijze vanuit de overheid wordt gestuurd op wetenschappelijk onderwijs en hoe deze sturing zich verhoudt tot academische vrijheid?

Op een principieel niveau hoeft er geen sprake te zijn van spanning tussen sturing vanuit de overheid en academische vrijheid. De Nederlandse universiteiten zijn voor een belangrijk deel van hun inkomsten afhankelijk van financiering vanuit de overheid. Hiermee treedt de overheid al sturend op in onderwijs- en wetenschapsbeleid en dit is zelfs noodzakelijk voor het realiseren van academische vrijheid. Zonder deze vorm van sturing in de sfeer van bekostiging blijft wetenschappelijke arbeid afhankelijk van particulier initiatief. De gronden waarop en de voorwaarden waaronder deze financiering plaatsvindt, kunnen echter wel leiden tot spanningen met academische vrijheid. Een harde juridische ondergrens hiervoor is niet te geven, maar met behulp van de hierboven ontwikkelde definitie van academische vrijheid als een beginsel van zeggenschap is wel een kwalitatieve weging te maken over de mate waarin academische vrijheid gerespecteerd wordt.

‘Sturing vanuit de overheid’ is een complex begrip, waaronder vele verschillende sturingsmechanismen te scharen zijn. Daar komt bij dat ‘de overheid’ vele verschillende gedaanten heeft, als wetgever of als uitvoerende macht. Ik heb een onderscheid gemaakt tussen sturing via bekostiging, sturing via kwaliteitszorg en accreditatie en sturing via het positioneren van de examencommissie met het oog op het waarborgen van het niveau van kennen en kunnen van de student aan het einde van de opleiding. Ondanks dat deze afbakening enigszins pragmatisch is, en niet door principiële argumenten is ingegeven, worden hiermee naar mijn oordeel de meeste actuele discussies omtrent academische vrijheid in verhouding tot wetenschappelijk onderwijs wel geadresseerd.

Algemene bekostiging

Inzake de sturing via bekostiging wordt wel gesteld dat de bekostiging op basis van aantallen ingeschreven studenten en het aantal verleende diploma’s academische vrijheid

onder druk zet, omdat hiermee binnen de instelling de nadruk komt te liggen op het zo snel mogelijk laten afstuderen van studenten. Deze stelling heeft mijns inziens nuancerings.

De invloed van het algemene bekostigingssysteem op het werk van de academicus is indirect en verloopt via het instellingsbestuur, faculteitsbestuur en opleidingsbestuur. Het instellingsbestuur heeft een eigen verantwoordelijkheid inzake de interne verdeling van de middelen onder de faculteiten en de faculteiten hebben ook weer een eigen verantwoordelijkheid voor verdeling van de middelen. Colleges van bestuur en faculteitsbesturen hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid om te voorkomen dat effecten van de algemene bekostiging ondermijnend werken voor de academische kwaliteit. Een causale relatie tussen de algemene bekostigingssystematiek en rendementsdenken in het werk van de academicus is hiermee ten hoogste indirect aanwezig.

Het waarborgen van academische vrijheid is niet zozeer gebaat bij het afzien van kwantitatieve indicatoren in de algemene bekostiging, maar eerder in het verantwoord verdelen van de middelen binnen de instelling en een toereikende financiering vanuit de overheid. Het 'rendementsdenken' dat aan de verantwoordelijke bestuurders wordt toegeschreven is mogelijk nauwer verbonden met de dalende omvang van de middelen per student dan met het gebruik van kwantitatieve indicatoren in de bekostiging als zodanig.

Prestatiebekostiging

Prestatiebekostiging speelt primair een rol in de relatie tussen overheid en instellingen. Desalniettemin kan prestatiebekostiging doorwerken in de interne verhoudingen binnen de instelling. De grotere externe verantwoordelijkheid van de instelling kan intern leiden tot centralisatie van bevoegdheden, ook met betrekking tot onderwijs en onderzoek, bij het college van bestuur. De federale bevoegdheidsverdeling binnen de instelling, die bij de introductie van de MUB gezien als een belangrijke waarborg voor academische vrijheid, komt hiermee onder druk te staan.

Kwaliteitszorg en accreditatie

De zeggenschap van de academicus vindt plaats, zoals is beschreven in de vorenstaande paragraaf, binnen collectieve verbanden. Een belangrijke uitdrukking van academische vrijheid is dat het toezicht in beginsel plaatsvindt op basis van oordelen van medeacademici of *peers*. In kwaliteitszorg en in het accreditatiestelsel komt dit tot uitdrukking in de eigen verantwoordelijkheid van de opleiding voor het beoordelen van de kwaliteit van de opleiding en in de verantwoordelijkheid en samenstelling van het visitatiepanel. Het visitatiepanel bestaat in principe uit zelfgekozen *peers* die op basis van hun gezag een oordeel kunnen vormen over het niveau van de opleiding.

In de ontwikkeling van het accreditatiestelsel vanaf de introductie van visitaties in de jaren '90 tot aan nu zijn verschillende dynamieken te onderscheiden:

- Horizontaal verantwoorden of verticaal toezicht
- Verantwoorden of verbeteren;
- Digitale momentopname of continu toezicht; en
- Accreditatie van de opleiding of van de instelling.

Verantwoorden en verbeteren hebben beiden hun functie, maar het verenigen van beiden in hetzelfde proces van accreditatie roept spanningen op. De verbeterfunctie vergt openheid van zaken over kwetsbaarheden, terwijl het afleggen van verantwoording juist, gelet op de belangen die op het spel staan, leidt tot risicomijdend gedrag in het delen van informatie. De scheiding van deze functies is vanuit academische vrijheid vooral van belang om een helder onderscheid te kunnen maken tussen bevindingen die in verband staan met het waarborgen van het minimale niveau en waarover weinig verschil van mening kan bestaan en de aanbevelingen ter verbetering, waarover de opleiding wel met het visitatiepanel van mening kan verschillen. De voorgestelde wijziging, waarin aanbevelingen voor verbetering alleen naar de opleiding worden gestuurd en niet dienen als basis voor het accreditatieoordeel aan de NVAO wordt toegestuurd, kan een positief effect hebben, maar het is de vraag of dit voldoende is. Het visitatiepanel blijft een lastige dubbelrol spelen en degenen die de opleiding representeren zullen hier rekening mee blijven houden.

Vanuit het oogpunt van academische vrijheid is het van belang om de horizontale aspecten in het stelsel te blijven borgen. Principieel is zelfs de vraag of het huidige stelsel niet te zeer vanuit formeel, verticaal toezicht is vormgegeven. Daarnaast is het van belang om te voorkomen dat de toezichthouder een te grote rol gaat spelen, ook buiten de wettelijke grenzen om. Accreditatie als periodieke toets voor het waarborgen van het minimale niveau van de opleiding is hiervoor een belangrijke waarborg. Voor buitenwettelijke bestuurlijke afspraken, ook wanneer de opleiding wel van voldoende kwaliteit is, is in dit licht mijns inziens geen ruimte.

Voor accreditatie op instellingsniveau is de verhouding met academische vrijheid sterk afhankelijk van de precieze vormgeving. Er is een risico van centralisatie van bevoegdheden binnen de instelling bij het college van bestuur wanneer de instelling verantwoordelijk wordt voor de kwaliteit van alle aan de instelling verbonden opleidingen.

De rol van de examencommissie

Van oudsher is het ius examinandi een van de rechten van de academische gemeenschap. Het ius examinandi is nimmer een exclusieve bevoegdheid geweest van de individuele academicus. Het vaststellen van het kennen en kunnen van de student is altijd een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere examinatoren geweest. Oorspronkelijk kreeg dit vorm in een mondeling examen tegenover de gehele faculteit. Later werd dit, onder invloed van de grote toename van het aantal studenten, gewaarborgd in de vorm van afzonderlijke tentamens van verschillende vakgebieden, waarbij gelijke behandeling tussen verschillende studenten gewaarborgd werd door de examencommissie.

De examencommissie is hiermee uitdrukking van de collectieve verantwoordelijkheid van academici voor het beoordelen van het eindniveau van de student. Vanuit het oogpunt van academische vrijheid is dit te beschouwen als een vorm van positieve vrijheid. Er kan echter ook spanning zijn tussen de verantwoordelijkheid van de examencommissie en de verantwoordelijkheid van de individuele docent/examinator. De examinator is exclusief bevoegd inzake het afnemen van tentamens en het vaststellen van de tentamenuitslag. In de afgelopen jaren wordt de examencommissie in toenemende mate beschouwd als een interne waarborg voor het eindniveau van de student. Verschillende, reeds bestaande bevoegdheden, het aanwijzen van examinatoren en het opstellen van richtlijnen voor examinering worden in het kader geplaatst van borging van de kwaliteit

van het eindniveau. Naarmate de examencommissie een sterkere inhoudelijke rol wordt toebedeeld, neemt de spanning tussen de vrijheid van individuele examinatoren en de examencommissie toe.

Het uitgangspunt bij de rolverdeling tussen examinerator en examencommissie zou mijns inziens moeten zijn dat beiden op basis van hun expertise bijdragen aan het borgen van het eindniveau van de student. De examinerator heeft op het punt van de inhoud van de te toetsen kennis en kunde het primaat. In dat licht is de bescherming, die de wet en de rechtspraak biedt tegen het 'overrulen' van de examinerator door de examencommissie, van groot belang.

Bij het opstellen van richtlijnen is terughoudendheid geboden, zeker wanneer niet helder is hoe deze richtlijnen in de praktijk gehandhaafd zullen worden. De gang van zaken inzake tentaminering loopt het risico om hierdoor vergaand geformaliseerd en gejuridiseerd te raken. Dit kan ten koste gaan van de ruimte voor creativiteit in het ontwikkelen van een tentamen. Daarnaast kan deze taakuitbreiding het karakter van de examencommissie als een groep van *peers* aantasten, omdat de werkzaamheden zo omvangrijk worden dat het lidmaatschap in feite een voltijdsfunctie wordt. Dit zou ook het draagvlak voor besluitvorming van de examencommissie geen goed doen.

7.2.4 Sturing van wetenschappelijk onderzoek vanuit de overheid en academische vrijheid

Een volgende deelvraag die in dit onderzoek aan de orde is gekomen is op welke wijze vanuit de overheid wordt gestuurd op wetenschappelijk onderzoek en hoe deze sturing zich verhoudt tot academische vrijheid.

Evenals voor wetenschappelijk onderwijs geldt dat er geen principiële tegenstelling is tussen overheidssturing en academische vrijheid: sturing in de vorm van financiële ondersteuning is randvoorwaardelijk voor de realisatie van academische vrijheid. Met deze publieke financiering van wetenschap is ook een vorm van sturing gegeven. De voorwaarden waaronder deze financiering wordt gegeven en de vormgeving van sturing van wetenschappelijk onderzoek kunnen wel op gespannen voet staan met academische vrijheid als beginsel van zeggenschap van academici over de vormgeving van wetenschappelijk onderzoek.

Ook voor sturing van wetenschappelijk onderzoek geldt dat 'sturing door de overheid' een complex begrip is, waaronder vele verschillende sturingsmechanismes kunnen worden onderscheiden. Hierom is nadere concretisering nodig om de verhouding met academische vrijheid te bepalen. Ik ben in het kader van dit proefschrift ingegaan op sturing in de eerste geldstroom via bekostiging en kwaliteitszorg en op sturing in de tweede geldstroom via de verdeling van onderzoekssubsidies. De eerste geldstroom bestaat uit de middelen die rechtstreeks aan universiteiten wordt verstrekt voor het geven van onderwijs en het verrichten van onderzoek. De tweede geldstroom bestaat uit middelen die de Overheid via NWO (en, veel bescheidener, via de KNAW) ter beschikking stelt voor wetenschappelijk onderzoek. Deze middelen worden doorgaans op basis van subsidieronden verdeeld onder onderzoekers die een aanvraag voor subsidie indienen.

Ondanks dat voor deze invulling maar beperkt principiële argumenten voorhanden zijn en ook andere invalshoeken mogelijk zijn, is deze invulling mijns inziens zinvol en kunnen belangrijke en actuele thema's in onderzoeksbeleid worden geëvalueerd in het licht van academische vrijheid.

Een onderwerp dat buiten beschouwing is gebleven zijn vraagstukken met betrekking tot de derde geldstroom en academische vrijheid. Het belangrijkste argument hiervoor is dat de sturing vanuit de overheid hierop niet in dezelfde mate aanwezig is als in de andere geldstroom. Vanuit de onderzoeksvraag van dit proefschrift kan dit onderwerp hierom buiten beschouwing blijven. Daarnaast is een belangrijke reden het beperken van de omvang van het onderzoeksobject. Vraagstukken rond academische vrijheid in de derde geldstroom kunnen sterk verschillen per wetenschapsgebied. De vraagstukken zijn hiermee zeer divers.

Een eerste belangrijke bevinding bij de beantwoording van deze deelvraag is dat het beginsel van zeggenschap van academici, geformuleerd in hoofdstuk 3, op basis van een analyse van sturing van wetenschap kan worden aangevuld, met het beginsel dat een oordeel over wetenschappelijke kwaliteit exclusief is voorbehouden aan academische *peers*. De zeggenschap van academici is dus ruimer dan alleen zeggenschap binnen de instelling. Dit geldt zowel binnen de eerste geldstroom, waar dit een rol speelt bij interne kwaliteitszorg en externe evaluatie van wetenschappelijk onderzoek, als binnen de tweede geldstroom, waarbij dit zichtbaar is in de betrokkenheid van academici bij het bepalen van de besteding van onderzoeksmiddelen. De beoordeling van de kwaliteit van het onderzoeksvoorstel wordt door exclusief door wetenschappelijke *peers* gedaan. Referenten worden geworven uit relevante onderzoeksgebieden en ook de commissieleden zijn afkomstig uit verschillende relevante vakgebieden.

Sturing in de eerste geldstroom

Binnen de eerste geldstroom heb ik een onderscheid gemaakt in sturing via bekostiging, kwaliteitszorg en thematische sturing door profileringsafspraken. Hierbij doen zich verschillende spanningen voor ten aanzien van academische vrijheid.

Bekostiging

In de bekostigingssystematiek zijn verschillende statische en dynamische criteria opgenomen. De statische criteria zijn onafhankelijk van het gedrag van de instelling, terwijl de dynamische criteria, het aantal graden en het aantal promoties, beïnvloedbaar zijn. Het grootste deel van de onderzoeksbekostiging vindt plaats op basis van statische criteria.

In het kader van de sturing op basis van de aantallen verleende graden en promoties is er wel discussie over potentieel ondermijnende effecten van een financiële prikkel. Met name het bedrag per promotie heeft tot discussie geleid. Er wordt wel gesproken over de 'promotiebonus', die een ondermijnend effect zou hebben op de kwaliteit van promoties. Dit raakt in die zin de academische vrijheid dat academici hierdoor niet langer vrij zouden zijn om de standaarden voor de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek te bepalen.

Ook hiervoor geldt, evenals in de onderwijsbekostiging, dat de prikkel in het algemene bekostigingssysteem niet zonder meer causaal doorwerkt binnen de instelling. Het college van bestuur en de faculteit hebben een eigen verantwoordelijkheid in het voorkomen van ondermijnende effecten. Daarnaast is het verrichten van een promotie geen bevoegdheid van een individuele hoogleraar. Als het goed is zijn er kwaliteitswaarborgen in bijvoorbeeld een evenwichtige samenstelling van de leescommissie. Er is dus geen sprake van een directe causale relatie tussen de

bekostigingsprikkel en eventuele ondermijnende effecten op de werkvloer. Het is niet uit te sluiten dat financiële overwegingen op enig moment een rol spelen bij besluitvorming. Het is echter bijzonder lastig vast te stellen hoe doorslaggevend dit is. Bij deze besluitvorming kunnen velerlei overwegingen een rol spelen.

Ten aanzien van onderzoeksvisitaties en facultair beleid over de kwaliteit van onderzoek is er discussie over publicatieprijkkels, die ondermijnend kunnen zijn voor academische vrijheid. De these is dan dat intrinsieke afwegingen die in het kader van wetenschappelijk onderzoek worden gemaakt over onderzoeksobject, methode, verzameling van bronnen een analyse worden onder druk gezet door externe prikkels om te publiceren.

Kwaliteitszorg

Interne en externe kwaliteitszorg is een bekostigingsvoorwaarde in het hoger onderwijs. Het college van bestuur heeft de bevoegdheid tot het opstellen van een instellingsplan, waarin ook bepaalde wetenschapsgebieden kunnen worden aangewezen waarop de universiteit zich wil profileren. Het wettelijk zwaartepunt voor de kwaliteitszorg in het onderzoek ligt evenwel bij het faculteitsbestuur, de decaan of een meerhoofdig bestuur, die de faculteit bestuurt inzake het onderzoek en hiertoe verschillende bevoegdheden heeft. Daarnaast spelen ook onderzoeksgroepen feitelijk een grote rol, maar deze hebben geen aparte wettelijke bevoegdheden. De hoogleraar heeft een eigen wettelijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van zijn wetenschapsgebied.

Bij de externe kwaliteitszorg gaat het om een periodieke evaluatie van de onderzoekseenheid op basis van het Standard evaluation protocol, het SEP. Het stelsel van externe kwaliteitszorg voor wat betreft het onderzoek is te beschouwen als een informeel stelsel: aan een negatief oordeel over de kwaliteit zijn geen rechtsgevolgen verbonden. Er ligt een grote verantwoordelijkheid bij de onderzoekseenheid zelf in de evaluatie. De externe visitatie gebeurt door vakgenoten. Er is, anders dan in het hoger onderwijs, geen overheidsorgaan betrokken bij de evaluatie. Het SEP, wordt opgesteld door de KNAW, VSNU en NWO. Belangrijke criteria waar het onderzoek op wordt beoordeeld zijn kwaliteit van onderzoek, maatschappelijke relevantie en levensvatbaarheid (viability). Dit zijn procedurele normen en geen inhoudelijke maatstaven: er wordt slechts bepaald naar welke aspecten moet worden gekeken, niet hoe deze precies moeten worden ingevuld.

Een van de belangrijke bevindingen van dit proefschrift in dit kader is dat het niet, of niet alleen sturing vanuit de overheid is die op gespannen voet kunnen staan met academische vrijheid, maar ook actoren binnen de wetenschap zelf hiervoor verantwoordelijk zijn. Het opstellen van de normen voor evaluatie, maar ook het concretiseren van deze normen in de visitaties, gebeurt door wetenschappers zelf. Kwantitatieve publicatienormen e.d., die aanleiding zijn geweest voor veel kritiek binnen de wetenschap, worden niet door de overheid afgedwongen, maar door wetenschappers zelf gehanteerd.

Het laten vervallen van productiviteit als afzonderlijk criterium is positief te waarderen, met name omdat dit criterium te veel een eigen leven is gaan leiden. Productiviteit is binnen het SEP nimmer beschouwd als het belangrijkste of enige doorslaggevend criterium, maar in de praktijk werd dit, mogelijk door de grote mate van objectiveerbaarheid hiervan, wel vaak als zodanig gezien. Ook de aandacht voor

verschillen tussen wetenschapsgebieden is mijns inziens positief te waarderen. Veel van de kritiek inzake onderzoeksevaluaties had betrekking op het beoordelen van zeer uiteenlopende vakgebieden op basis van min of meer uniforme kwaliteitsmaatstaven.

Dit vergt echter ook een proactieve houding van deze vakgebieden zelf, en sommige vakgebieden zijn hierin verder dan andere vakgebieden. Specifiek voor de rechtsgeleerdheid kan men hier bijvoorbeeld denken aan het ontwikkelen van een visie vanuit alle rechtenfaculteiten in Nederland gezamenlijk over verschillende actuele thema's inzake kwaliteit van het onderzoek binnen de rechtsgeleerdheid, zoals de waardering van 'klassiek' juridisch onderzoek ten opzichte van interdisciplinair onderzoek, Nederlandstalige publicaties ten opzichte van Engelstalige publicaties en de vraag op welke wijze maatschappelijke relevantie het best gediend is. Het nemen van verantwoordelijkheid hierin is mijns inziens de beste waarborg voor academische vrijheid.

In de eerste geldstroom vindt daarnaast thematische sturing plaats door profileringsafspraken tussen instellingen en de minister van OCW, die doorwerken in onder andere het instellingsplan. De inhoudelijke richting van profilering is aan de instellingen zelf gelaten.

Ten aanzien van profilering is de belangrijkste conclusie dat het op zichzelf niet in strijd met academische vrijheid is wanneer de overheid een verplichting tot profilering zou voorschrijven aan instellingen. De vorm waarin dit plaatsvindt, op basis van buitenwettelijke prestatieafspraken tussen instellingen en minister zijn mijns inziens echter zeer ongelukkig. De verplichting tot profilering voor de instelling, die ingrijpt in het wettelijke primaat van de faculteiten voor de organisatie van wetenschappelijk onderzoek, is zodanig ingrijpend dat deze bij wet zou moeten worden vormgegeven. Bij de afweging of profilering wenselijk is, dient het primaat van de faculteit bij de organisatie van wetenschappelijk onderzoek mijns inziens zwaar te wegen.

Sturing in de tweede geldstroom

Binnen de tweede geldstroom is op verschillende niveaus sturing te onderscheiden. Daarbij zijn verschillende discussies te onderscheiden die raken aan het thema van academische vrijheid.

Thematische sturing via het topsectorenbeleid

Thematische sturing vindt plaats via het zogenaamde topsectorenbeleid. Binnen dit beleid worden onderzoeksmiddelen ingezet voor onderzoek dat binnen een van de negen topsectoren valt.

Thematische sturing heeft als voordeel dat de overheid wel prioriteiten kan aangeven in het wetenschapsbeleid, maar de selectie van onderzoeksvoorstellen op kansrijkheid en kwaliteit kan uitbesteden aan bedrijfsleven en kennisinstellingen. Voor de wetenschap heeft dit als voordeel dat de overheid op grote afstand kan blijven van de inhoudelijke waardering van het wetenschappelijk onderzoek. Een ander voordeel is dat thematisch onderzoek een legitimatie kan zijn om middelen voor wetenschappelijk onderzoek vrij te maken. Tegelijkertijd zijn er binnen de wetenschap wel zorgen over de verhouding tussen thematisch gebonden onderzoek en vrij onderzoek. Academische vrijheid impliceert geen norm voor de ideale verhouding tussen ongebonden en thematisch gebonden onderzoek.

Sturing bij de selectie van onderzoeksvoorstellen

Op microniveau vindt sturing plaats via verschillende 'financieringsinstrumenten'. De wettelijke taak van NWO is het verdelen van middelen op basis van kwaliteit van onderzoeksvoorstellen en op basis van de bijdrage aan innovatie van wetenschap. Hoewel er een grote mate van variatie is in de verschillende doeleinden waarvoor subsidies worden verstrekt en de omvang en verdeling van de middelen, komt de procedure doorgaans neer op het selecteren van onderzoeksvoorstellen op basis van een vergelijkende toets met andere onderzoeksvoorstellen.

In het kader van dit onderzoek heb ik de beschikbare jurisprudentie inzake subsidieverlening van NWO geanalyseerd. Deze jurisprudentie betreft tot op zekere hoogte een toevallige selectie van de werkzaamheden van NWO: het gaat om oordelen in zeer uiteenlopende subsidierondes in verschillende periodes. Het gaat mij er ook niet om een oordeel te vellen over de kwaliteit van specifieke selectierondes, hiervoor zou meer specifiek onderzoek nodig zijn. Aan de hand van deze analyse kunnen echter wel elementen worden gesignaleerd die van invloed zijn op de selectie van onderzoeksvoorstellen, die niet gerelateerd zijn aan de kwaliteit van de onderzoeksvoorstellen. De vraag in hoeverre deze elementen representatief zijn voor de selectie, is lastig te beantwoorden, en verschilt per thema.

Zo is de afbakening van gebiedsbesturen niet gebaseerd op overwegingen van wetenschappelijke kwaliteit, maar historisch gegroeid. Deze afbakening is echter van groot belang voor de uiteindelijke vergelijking van onderzoeksvoorstellen. Hierbij zijn overigens grote verschillen per wetenschapsgebied. Binnen de bètawetenschappen worden disciplinaire grenzen nog in hoge mate gerespecteerd. Binnen de gedrag- en maatschappijwetenschappen en in de alfawetenschappen zijn zeer uiteenlopende disciplines bij elkaar ondergebracht in één domein. In de jurisprudentie is zichtbaar hoe dit met name in de gedrag- en maatschappijwetenschappen kan leiden tot gevoelens van 'achterstelling' bij bijvoorbeeld de rechtswetenschap ten opzichte van andere wetenschapsgebieden.

Verder worden soms keuzes gemaakt om de uitvoeringslast te beperken, bijvoorbeeld door alleen een bepaald aantal inzendingen te beoordelen of door een eerste voorselectie te maken op basis van CV's. Ook worden soms formele criteria gebruikt voor het beperken van de omvang, door bijvoorbeeld maar een beperkt aantal aanvragen in behandeling te nemen. Het belang hiervan is gelegen in het beperken van de uitvoeringslast, door het aantal inzendingen waarvoor peer review moet worden gezocht wordt beperkt. Dit wordt in de rechtspraak geaccepteerd, maar het heeft niets met de selectie op basis van kwaliteit van het onderzoeksvoorstel te maken.

Een ander element dat in de jurisprudentie naar voren komt is dat het bijzonder lastig inzichtelijk te krijgen is op basis van welke argumenten of criteria een voorstel uiteindelijk net niet voor subsidie in aanmerking komt. Dit komt overeen met de ervaring, die ook wel in de literatuur naar voren komt, dat de 'onderkant' van de onderzoeksvoorstellen er wel uit gehaald wordt, maar dat de verschillen aan de bovenkant bijzonder klein zijn. Het beoordelen van onderzoeksvoorstellen, hetzij als referent, hetzij als lid van de commissie, blijft mensenwerk, waarbij allerlei elementen een rol kunnen spelen die afdoen aan het selecteren op basis van kwaliteit. Het kan hier

gaan om persoonlijke vooringenomenheid, maar ook om bijvoorbeeld belangen van verschillende vakgebieden.

Deze analyse illustreert in ieder geval dat er in de praktijk velerlei belangen een rol kunnen spelen bij de selectierondes die weinig van doen hebben met de kwaliteit van het onderzoeksvoorstel. Academici hebben een belangrijke stem bij het inhoudelijk beoordelen van aanvragen, maar de structurele omstandigheden waaronder de subsidieaanvragen beoordeeld worden kunnen niet of nauwelijks worden beïnvloed.

Ondanks dat academische vrijheid in de zin van zeggenschap van academici over de verdeling van middelen voor onderzoek, met name een grote mate van zeggenschap over de wetenschappelijke kwaliteit van onderzoeksvoorstellen, in zijn algemeenheid is gewaarborgd binnen de tweede geldstroom, doen zich ook spanningen voor. Ik heb hier onderscheiden de rechtsbescherming voor de individuele academicus, de bestuurlijke vormgeving van NWO en de verhouding tussen de eerste geldstroom en de tweede geldstroom.

De rechtsbescherming bij de verdeling van onderzoeksmiddelen is een belangrijk element in het behoud van *checks and balances* bij verdeling van publieke middelen tussen individuele onderzoekers en de overheid. De rechtsbescherming is om verschillende redenen kwetsbaar. Allereerst worden publieke onderzoeksmiddelen soms verdeeld via privaatrechtelijke organisaties, waarbij, op grond van de meest recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Daarnaast worden essentiële stukken voor het kunnen beoordelen van de afweging van NWO, waaronder de namen van referenten en de oorspronkelijke onderzoeksvoorstellen van andere deelnemers, categorisch niet vrijgegeven. Mijns inziens zou hierbij meer maatwerk mogelijk zijn. De namen van referenten zouden, wanneer de rechtbank zich een oordeel zou moeten vormen over vermeende vooringenomenheid, vertrouwelijk kunnen worden meegedeeld aan de rechtbank. Bij het geheim houden van de oorspronkelijke onderzoeksvoorstellen van andere deelnemers zou, met het oog op het voorkomen van diefstal, van geval tot geval een afweging kunnen worden gemaakt over het risico van diefstal.

Een belangrijke actuele kwestie betreft de bestuurlijke vormgeving van NWO zelf. Een van de kernvragen op dit moment is op welke wijze wetenschappelijke disciplines een rol dienen te spelen binnen NWO. Zoals hierboven al aangegeven, is dit nu sterk verschillend per vakgebied. Binnen de bètawetenschappen worden de verschillende disciplines vertegenwoordigd in verschillende gebiedsbesturen. NWO is daarmee in belangrijke mate een verlengstuk van deze disciplines. De alfa- en gammawetenschappen zijn echter verenigd in elk een gebiedsbestuur, waarin verschillende disciplines zijn opgenomen.

Er is aangekondigd in de Wetenschapsvisie 2025 dat NWO 'gekanteld' zal worden, waarbij de rol van het centrale bestuur zal toenemen en de verschillende gebiedsbesturen van de bètawetenschappen zullen worden verenigd in één breed domein. Ook de gebiedsbesturen voor de alfa- en gammawetenschappen zullen worden samengevoegd. Met name voor de bètawetenschappen betekent dit een sterke breuk met de bestaande situatie, waarin nog een grote rol is weggelegd voor de verschillende wetenschappelijke disciplines.

Feitelijk bestaat een 'gekantelde' NWO al jaren voor gedrag- en maatschappijwetenschappen en voor alfawetenschappen, hoewel dit niet als zodanig wordt benoemd. In de kritiek worden kwaliteit en draagvlak als belangrijkste argumenten genoemd voor behoud van een sterke rol van wetenschappelijke disciplines. Vanuit de ervaringen in MaGW, zoals deze in de jurisprudentie naar voren komen, zijn deze argumenten wel herkenbaar. De vereniging van zeer uiteenlopende disciplines in één domein roept specifieke problemen op bij de selectie van onderzoeksvoorstellen. De vergelijkbaarheid van verschillende voorstellen binnen verschillende vakgebieden is gering. Daarnaast kunnen strategische belangen een grotere rol gaan spelen: beoordeelende wetenschappers kunnen zich gaan gedragen als belangenbehartigers van hun 'eigen' vakgebied bij de beoordeling van onderzoeksvoorstellen. Inhoudelijke expertise speelt een andere rol: in een brede commissie gaat het niet primair om vakinhoudelijke expertise over de te beoordelen onderzoeksvoorstellen, maar om een professionele inschatting van het onderzoeksvoorstel als wetenschapper.

De sturing vanuit de overheid lijkt op dit punt overigens niet helemaal consistent: in dezelfde Wetenschapsvisie 2025 als waarin de kanteling wordt aangekondigd, wordt juist benadrukt dat bij het beoordelen van kwaliteit en excellentie rekening wordt gehouden met verschillen tussen wetenschapsgebieden en minder nadruk zou moeten liggen op aantallen publicaties. Met het verder opheffen van disciplinaire grenzen binnen NWO zal het mijns inziens juist lastiger worden om recht te doen aan verschillen tussen wetenschapsgebieden en zullen kwantitatieve gegevens de enige gegevens zijn waarop daadwerkelijk vergelijking kan plaatsvinden.

Het is mijns inziens wenselijk om voor de gehele organisatie van NWO een consistent uitgangspunt te kiezen, los van de historisch gegroeide verbanden. Als daarin het belang van vakdisciplines een belangrijk uitgangspunt wordt, dan is het zaak om dit ook door te trekken naar de andere gebiedsbesturen en ook in de alfa- en gammawetenschappen bij de verdeling van middelen rekening te houden met disciplinaire lijnen. Dit zou een 'kanteling' de andere kant uit betekenen, waarbij de gebiedsbesturen voor de alfa- en gammawetenschappen zouden splitsen in verschillende vakdisciplines.

Omvang van de tweede geldstroom ten opzichte van de eerste geldstroom

Tot slot is er ook discussie over de omvang van de tweede geldstroom ten opzichte van de eerste geldstroom. Academische vrijheid omvat geen concrete normen voor de verdeling tussen de verschillende geldstromen. Desalniettemin geven gesignaleerde personele consequenties van de onderzoeksfinanciering en het beeld van structurele overvraging van onderzoekssubsidies aanleiding tot zorg.

Uit het bovenstaande volgt een gelaagd beeld voor wat betreft de betekenis van academische vrijheid in wetenschapsbeleid. Op het niveau van het bepalen van beleidsprioriteiten en de omvang van de middelen die voor wetenschappelijk onderzoek worden vrijgemaakt is de positie van de academicus niet anders dan die van iedere burger. Dit zijn afwegingen over de bestedingen van publieke middelen, waarbij de academicus geen bijzondere positie inneemt. Wanneer de besluitvorming concreter wordt, en afwegingen moeten worden gemaakt over de kwaliteit en wetenschappelijke waarde van onderzoeksvoorstellen, neemt de rol van academici toe. Hoewel de randvoorwaarden voor verdeling van middelen niet ter vrije bepaling is van academici, is het inhoudelijk oordeel over de kwaliteit van onderzoeksvoorstellen wel exclusief voorbehouden aan wetenschappers. Wanneer het gaat om zaken die rechtstreeks de

inhoud van het wetenschappelijk werk betreffen, is sturing van de overheid vrijwel afwezig. De keuze voor de methodologie en de ontwikkeling hiervan, toepassing van de methodologie, verzameling van data, het analyseren en trekken van conclusies op basis van de data etc. worden niet door overheidsorganen gestuurd, maar is voorbehouden aan individuele wetenschappers, in dialoog met de hiervoor geldende normen in verschillende vakgebieden.

7.2.5 Wetenschappelijke integriteit en academische vrijheid

De grote inhoudelijke vrijheid van individuele wetenschappers met betrekking tot de inhoud van het wetenschappelijk onderzoek gaat gepaard met een grote verantwoordelijkheid die de wetenschapper heeft om deze vrijheid integer in te vullen. Academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit vooronderstellen in die zin elkaar. Zonder academische vrijheid is er geen keuzevrijheid in wetenschappelijk onderzoek en is dus ook de integriteit van deze keuzes niet van belang. Zonder wetenschappelijke integriteit zou het vertrouwen in wetenschap en het maatschappelijk draagvlak voor het beschermen van academische vrijheid verdwijnen.

Het begrip heeft hierbij een subjectieve component: de keuzes die in het kader van het doen van onderzoek worden gemaakt, dienen, als het integere keuzes zijn, in overeenstemming te zijn met het geweten van de individuele wetenschapsbeoefenaar. Daarnaast heeft wetenschappelijke integriteit ook een meer objectieve component: de keuzes die in het kader van het doen van onderzoek worden gemaakt, dienen, als het integere keuzes zijn, in overeenstemming te zijn met de normen die gelden binnen een bepaald vakgebied of discipline. De vorming van de wetenschapper op dit punt heeft mede tot doel dat de individuele wetenschapper zich de algemene normen van het doen van wetenschappelijk onderzoek en de specifieke normen van het vakgebied 'eigen' maakt. Onder de ondergrens van wetenschappelijke integriteit is er sprake van wetenschappelijk wangedrag of wetenschapsfraude.

Wetenschappelijke integriteit werd lange tijd beschouwd als een volledig eigen verantwoordelijkheid van de individuele onderzoeker en van de onderzoekers onderling. Pas in de laatste jaren is er sprake van enige expliciete aandacht voor wetenschappelijke integriteit. Belangrijke stappen hierin zijn de oprichting van het Landelijk Orgaan Wetenschappelijke Integriteit (LOWI) en het stimuleren van het aanwijzen van vertrouwenspersonen wetenschappelijke integriteit binnen de instelling, naar aanleiding van de Notitie Wetenschappelijke Integriteit, *Over normen van wetenschappelijk onderzoek* (2001) en het opstellen van de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening (2004, gewijzigd in 2012 en 2014). Het LOWI adviseert instellingsbesturen bij voorkomende kwesties inzake wetenschappelijke integriteit. De Gedragscode bevat een vijftal waarden of beginselen van het doen van wetenschappelijk onderzoek: zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, controleerbaarheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

Door enkele spraakmakende fraudezaken, waarvan de bekendste de affaire inzake Diederik Stapel is, is wetenschappelijke integriteit in brede maatschappelijke belangstelling komen te staan. De verwachtingen ten aanzien van het handelend vermogen van wetenschappelijke instituties, waaronder universiteiten, om wetenschappelijke integriteit te handhaven zijn toegenomen. Behalve positieve effecten, in de vorm van toegenomen aandacht binnen bepaalde vakgebieden voor wetenschappelijke integriteit, legt dit ook een grote druk op universiteiten in de omgang

met (vermeende) fraudegevallen. Het gaat hierbij niet alleen om het vaststellen en beoordelen van schendingen van wetenschapsfraude, maar ook om het waarborgen van een zorgvuldige procedure hiervoor en het beschermen van wetenschappers tegen onterechte aantijgingen.

Mede aan de hand van de affaire inzake Nijkamp heb ik betoogd dat er een aantal specifieke kwetsbaarheden in het huidige integriteitsbeleid is. Allereerst is de huidige Gedragscode opgezet als een startpunt van discussie. De beginselen van goed gedrag worden niet omgezet in handhaafbare normen. Risico hiervan is dat de discussie over de precieze inhoud van de norm gevoerd wordt gedurende de handhaving van de norm. Een belangrijke stap in de verdere ontwikkeling van het integriteitsbeleid is hiermee mijns inziens het wijzigen van de bestaande gedragscode, waarbij een helder onderscheid wordt gemaakt tussen beginselen van goed gedrag en normen die wetenschappelijk wangedrag definiëren.

Een tweede kwetsbaarheid is de centrale rol van het instellingsbestuur. Het instellingsbestuur wordt extern aangesproken op de handhaving van wetenschappelijke integriteit en heeft ook de eindverantwoordelijkheid om een besluit te nemen over disciplinaire maatregelen. Door de relatieve zeldzaamheid van incidenten, wordt er vaak gewerkt met ad hoc commissies, die telkens zelf het wiel moeten uitvinden. Hiermee neemt de kans op procedurele onzorgvuldigheden toe. Dit heeft negatieve gevolgen voor het waarborgen van de positie van de beschuldigde wetenschapper. Daarnaast heeft het instellingsbestuur verschillende belangen, hetgeen er toe kan leiden dat in de buitenwereld het beeld ontstaat dat de instelling 'de zaak in de doofpot wil stoppen'. Tot slot is een kwetsbaar element dat door de centrale rol van de instelling het bewaken van de rechtseenheid lastig is. Het LOWI komt pas in beeld wanneer het instellingsbestuur een voorlopig besluit heeft genomen, en alleen wanneer er verzocht wordt om een advies. Dit is pas heel laat in de procedure, waarin veel van de concrete normstelling en kwalificatie van de feiten al heeft plaatsgevonden. Hiermee kan er grote variatie ontstaan in de wijze waarop instellingen wetenschappelijk wangedrag beoordelen en de consequenties die instellingen aan wetenschappelijk wangedrag verbinden.

Mijns inziens is het wenselijk om de behandeling van klachten over wetenschappelijke integriteit te beleggen bij een extern orgaan, bijvoorbeeld het LOWI. Hiermee wordt een grotere opbouw van expertise en professionaliteit en een grotere mate van rechtsgelijkheid gerealiseerd en wordt de schijn van belangenverstrengeling bij de instelling vermeden.

Naar aanleiding van de fraude van Diederik Stapel is een maatschappelijke discussie op gang gekomen over publicatiedruk in de wetenschap als een mogelijke oorzaak van wetenschapsfraude. Is het wetenschapsfraude een onvermijdelijke prijs die betaald moet worden door de grote publicatiedruk? Voor wetenschapsfraude in de nauwe zin van het woord is een sterk verband hiertussen mijns inziens niet waarschijnlijk. Hoewel alle wetenschappers in een vakgebied blootstaan aan dezelfde prestatiedruk, blijft het plegen van plagiaat en het fingeren van data een uitzondering op de regel.

Voor het grijze gebied van 'sloppy science' is een verband meer aannemelijk. De druk om positieve resultaten te publiceren staat op gespannen voet met onbevagen nieuwsgierigheid en niet-vooringenomenheid. Tal van subtiele keuzes in methodologie en behandeling van data kunnen leiden tot positieve resultaten, maar hierdoor kunnen wel

vraagtekens worden gesteld bij de gepretendeerde causale verbanden. Wanneer inspanningen voor de controlemechanismes van de wetenschap zelf, zoals peer review en replicatie niet 'gezien' worden, verliezen deze aan waarde en aan betrouwbaarheid.

7.3 Slotbeschouwing

Gedurende de looptijd van dit onderzoek bleef ik op de centrale vraag steeds heen en weer gaan in mijn gedachten: is academische vrijheid eigenlijk wel gewaarborgd in de internationale en nationale rechtsorde? Betekent het wel iets binnen de universiteit, in het onderwijs- en wetenschapsbeleid? Of, zoals het vaak in gesprekken met andere academici simpelweg werd geformuleerd: bestaat academische vrijheid wel? Er is voldoende aanleiding om aan te nemen dat dit het geval is. Academische vrijheid is een begrip dat meermalen voorkomt in de jurisprudentie van het EHRM onder artikel 10 van het EVRM, in het Handvest van de Grondrechten van de EU en in verschillende internationale niet-bindende verklaringen. Daarnaast kan de vrijheid van wetenschap als sociaal grondrecht, zoals neergelegd in artikel 15 van het IVESCR, worden beschouwd als een onderdeel van academische vrijheid. In de nationale wetgeving, in artikel 1.6 van de Whw, is academische vrijheid opgenomen in de algemene bepalingen, om het belang van deze norm voor het hoger onderwijs te benadrukken.

Tegelijkertijd is er ook reden om sceptisch te zijn over academische vrijheid als grondrecht. Het EHRM noemt academische vrijheid weliswaar in een aantal zaken, maar concretiseert nauwelijks wat academische vrijheid toevoegt aan de vrijheid van meningsuiting, die voor iedere burger geldt. Het Handvest heeft geringe toegevoegde waarde door een beperkte reikwijdte en door een grote mate van inhoudelijke gelijkstelling met de vrijheid van meningsuiting. Over de betekenis van sociale grondrechten is vanaf het ontstaan discussie geweest. Feitelijk speelt artikel 15 van het IVESCR echter geen expliciete rol in de ontwikkeling van het wetenschapsbeleid. In de nationale wetgeving is academische vrijheid neergelegd als een opdracht aan de instelling. De invulling van deze opdracht wordt in hoge mate aan de instellingen zelf gelaten.

De door mij bepleite waaierbenadering biedt een uitweg uit deze onoplosbare dichotomie, doordat het mogelijk maakt op een niveau dieper onderscheid te maken tussen verschillende normen en de werking van deze normen. De vraag of een grondrecht op academische vrijheid al dan niet bestaat is hiermee dogmatisch wellicht interessant, maar niet van doorslaggevend belang voor de normatieve kracht van de verschillende normen die van belang zijn voor het functioneren van individuele academici en de academische gemeenschap.

De 'harde' aanspraken van de academicus hierbinnen zijn gelegen in de subjectieve, individuele rechten van de vrijheid van meningsuiting. Dit zijn bij de rechter afdwingbare rechten, die zowel jegens een instelling als jegens de overheid kunnen worden afgedwongen. Hoewel wellicht het gevoel onder veel Nederlandse academici is dat dit wel een erg basale standaard is voor academische vrijheid, spelen ook in Nederland nog met enige regelmaat kwesties hierover. In internationaal perspectief is dit al helemaal niet vanzelfsprekend. Ook bij het auteursrecht, octrooirecht en kwekersrecht gaat het om subjectieve, individuele rechten, die rechtens afdwingbaar zijn.

Daarnaast heeft academische vrijheid betekenis als ordenend beginsel in verschillende rechten, die geen aanspraken aan individuele academici impliceren. De vrijheid van

wetenschap is neergelegd in artikel 15 van het IVESCR als opdracht aan de staat. Het is allereerst aan de staat om deze realisatie ter hand te nemen. De normatieve kracht van de bepaling is hiermee afhankelijk van het politieke draagvlak. Dit is geen subjectief, individueel recht, en de mogelijkheden om deze bepaling in rechte met succes in te roepen zijn beperkt. Voor de individuele academicus biedt deze bepaling weinig bescherming. Dit is bijna onvermijdelijk, nu de realisatie van de vrijheid van wetenschap niet los gezien kan worden van de realisatie van andere sociale grondrechten en maatschappelijke doelen.

Dit neemt niet weg dat de wetgever en de uitvoerende macht aan deze norm gebonden is en hiermee, meer dan nu het geval is, rekening mee zou moeten houden in het ontwikkelen van het hoger onderwijs- en wetenschapsbeleid. De vrijheid van wetenschap is niet alleen een ondergrens voor het handelen van de overheid, maar dient het gehele beleid te doortrekken. Dit impliceert op zijn minst dat hieraan in de beleidsontwikkeling expliciet aandacht aan wordt besteed. Zo zou bij beleidsontwikkeling aandacht kunnen worden besteed aan de wijze waarop zeggenschap van academici over wezenlijke elementen van onderwijs en onderzoek wordt vormgegeven.

Ook voor de opdracht aan de instelling om academische vrijheid in acht te nemen geldt dat dit geen subjectief, individueel recht is. Dit is een ordenend beginsel van zeggenschap van academici, dat aan de basis ligt van de bestuurlijke vormgeving van de universiteit. Zonder de nadere invulling in de bestuurlijke vormgeving van de universiteit, blijft deze opdracht betrekkelijk leeg. In de historisch gegroeide bestuurlijke verhoudingen gaat het er steeds om de zeggenschap van academici over onderwijs en onderzoek te waarborgen. Het gaat hier om zeggenschap over de inhoud van het onderwijs, bijvoorbeeld ten aanzien van de selectie van de relevante onderwerpen, maar ook over de invulling van onderzoeksprogramma's en de keuze voor onderzoeksobject, methode, bronnen en analyse en conclusies. De belangrijkste traditionele rechten in dit kader zijn het *ius examinandi* en het *ius promovendi*.

Van oudsher was de academische senaat hiervoor het bepalende orgaan, waarin deze collectief uitgeoefende zeggenschap tot uitdrukking kwam. Uniek voor de hedendaagse universiteit is het gedecentraliseerd karakter, waarbij de individuele hoogleraar en de faculteit een zelfstandige, wettelijk geborgde positie hebben ten opzichte van het college van bestuur. Ook uniek is de grote mate van vertegenwoordiging die plaatsvindt via de rector magnificus en de decaan, die tevens de hoedanigheid van hoogleraar bezitten.

Deze opdracht aan de instelling normeert allereerst de verhoudingen binnen de instelling. Het college van bestuur en het bestuur van de faculteit dienen zich terdege bewust te zijn van deze verhoudingen en hiernaar te handelen. Dit impliceert een grote mate van terughoudendheid in het treden in de verantwoordelijkheden van de faculteit respectievelijk de individuele hoogleraar. Daarnaast begrenst deze wettelijke bevoegdhedenverdeling ook de handelingsruimte van de uitvoerende macht, de minister van OCW. De minister van OCW dient bij zijn onderwijs- en wetenschapsbeleid rekening te houden met deze interne verhoudingen. In dat licht zouden bijvoorbeeld prestatieafspraken tussen de minister en instellingen die een inbreuk maken op de coördinerende rol van de faculteit ten aanzien van het onderwijs en onderzoek raken vermeden moeten worden. Tot slot zal ook de wetgever rekening moeten houden met dit historische beginsel en, ook in nieuwe wetgeving moeten zoeken naar betekenisvolle vormen van zeggenschap.

Deze zeggenschap van academici is ook zichtbaar in de rol die *peers* hebben in het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Binnen het accreditatiestelsel is het primair aan academici zelf, allereerst in een zelfevaluatie en vervolgens in een beoordeling van externe *peers* om een oordeel te vormen over de onderwijskwaliteit. Daarnaast zijn er verticale elementen. De NVAO stelt de accreditatiekaders op, op basis waarvan de zelfevaluatie en de externe beoordeling plaatsvindt en keurt de deugdelijkheid van de beoordeling en verleent met dit oordeel de accreditatie. Hierin in het hoger onderwijs uniek ten opzichte van andere onderwijssectoren, waar de Onderwijsinspectie (in hoofdzaak) verticaal toezicht houdt op het onderwijs.

Academische vrijheid impliceert hier een zekere terughoudendheid van de NVAO om het oordeel van de *peers* over te doen en ook om een ruimere verantwoordelijkheid te nemen voor onderwijskwaliteit, verder dan de minimale kwaliteit. Wanneer NVAO te veel verantwoordelijkheid naar zich toe trekt, gaat dit ten koste van de ruimte van de *peers* om de kwaliteitsbeoordeling te doen. Ook de wetgever dient, zoals ook blijkt uit Advisering van de Raad van State, rekening te houden met het beginsel van *peer review*. Het is mijns inziens voor de wetgever van het grootste belang om de horizontale elementen van kwaliteitszorg en accreditatie op waarde te blijven schatten.

In examinering is deze zeggenschap zichtbaar in enerzijds het primaat van de individuele examinerator in het beoordelen van het kennen en kunnen van de student en anderzijds in de onafhankelijkheid van de examencommissie ten opzichte van andere bestuurlijke actoren binnen de instelling, met name het college van bestuur. Voor de examencommissie zelf impliceert academische vrijheid een grote mate van terughoudendheid bij het zelfstandig beoordelen van het kennen en kunnen van de student. Het oordeel van de examinerator moet zorgvuldig tot stand komen en mag niet willekeurig zijn, maar de examencommissie dient het oordeel niet over te doen.

In het wetenschappelijk onderzoek is deze rol voor wetenschappelijke *peers* nog groter dan in het onderwijs, omdat er in de eerste geldstroom alleen maar informeel en horizontaal toezicht plaatsvindt en geen formele goedkeuring door een overheidsorgaan volgt. Ook de normstelling, en de concretisering van de gestelde normen vindt plaats binnen wetenschappelijke gremia. In de tweede geldstroom is het inhoudelijk oordeel over de wetenschappelijke kwaliteit ook voorbehouden aan wetenschappers zelf, maar de context waarbinnen dit oordeel plaatsvindt wordt in belangrijke mate bepaald door andere actoren.

Voor uitvoerende macht impliceert academische vrijheid het afzien van het beoordelen van de wetenschappelijke merites van wetenschappelijk onderzoek. De overheid kan wel beleidsmatige prioriteiten ontwikkelen voor wetenschappelijk onderzoek, maar ook hierbij dient zorgvuldig te worden afgewogen welke effecten dit heeft op het wetenschapsveld als geheel.

Het feit dat zeggenschap niet leidt tot een doorslaggevende stem voor de individuele academicus in de instelling, onderwijs- of wetenschapsbeleid, kan aanleiding geven tot scepsis over de betekenis van academische vrijheid. Academische vrijheid is evenwel geen vrijbrief voor de individuele academicus om naar eigen inzichten te handelen. Een dergelijke invulling zou ook onwenselijk zijn, omdat hiermee enige coördinatie in het onderwijs en onderzoek onmogelijk zou worden.

Ook collectieve verbanden van wetenschappers hebben geen doorslaggevende stem. Academische vrijheid als beginsel zal steeds moeten worden afgewogen tegen andere belangen, binnen de instelling, in onderwijsbeleid en wetenschapsbeleid. Ook dit kan aanleiding zijn voor scepsis. Wie echter bovenstaande elementen van zeggenschap zou proberen weg te denken uit de universiteit en het onderwijs- en wetenschapsbeleid, ontkomt echter mijns inziens niet aan de conclusie dat academische vrijheid als beginsel van zeggenschap nog steeds van grote actuele betekenis is voor de academische gemeenschap. De relatief sterke wettelijke positie van academici binnen de instelling, in het toezicht op onderwijskwaliteit in het accreditatiestelsel en de grote mate van zelfregulering in het wetenschapsbeleid bij onderzoeksvisitaties en de zeggenschap bij de verdeling van onderzoeksmiddelen getuigen hiervan.

Met evenveel recht kunnen evenwel ook punten worden aangewezen waar academische vrijheid onder druk staat. Het is hierbij zaak om goed te onderscheiden welke norm in het geding is. Schending van academische vrijheid of een inbreuk op academische vrijheid kan aan de orde zijn bij een ongeoorloofde beperking van een individueel vrijheidsrecht, zoals de vrijheid van meningsuiting. Wanneer academische vrijheid als beginsel van zeggenschap in het geding is, is het zuiverder om te spreken van maatregelen die op gespannen voet staan met academische vrijheid, en niet van schending van academische vrijheid. Schendingen van academische vrijheid in Nederland zijn (gelukkig zeer zeldzame) incidenten, spanningen tussen academische vrijheid en andere belangen zijn aan de orde van de dag.

Op alle hierboven besproken terreinen waar sprake is van zeggenschap doen zich ook spanningen voor ten aanzien van academische vrijheid. Ten dele gaat het hier om onvermijdelijke spanningen tussen verschillende perspectieven en belangen van verschillende actoren. Tegelijkertijd zijn er spanningen die roepen om een nieuw evenwicht. Belangrijke in dit proefschrift gesignaleerde spanningen in deze laatste categorie zijn:

- de tendens van toenemende centralisatie van bevoegdheden binnen de instelling, mede ingegeven door een overheid die het instellingsbestuur voor het onderwijs en onderzoek binnen de instelling verantwoordelijk wil houden, die ten koste gaat van de zeggenschap van academici op een lager niveau;
- de behoefte om, zeker na incidenten als het aan het licht komen van 'alternatieve' afstudeertrajecten, de kwaliteit van onderwijs te objectiveren en extern te waarborgen. Dit gaat gepaard met bureaucratisering en gaat ten koste van de ruimte van academici om zeggenschap over de invulling van het onderwijs uit te oefenen;
- de tendens om in onderzoeksvisitaties, maar ook in de bestuurlijke inrichting van NWO, in toenemende een objectieve definitie van wetenschappelijke kwaliteit te hanteren, los van enige disciplinaire context.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek is beschouwend van aard. De insteek van het onderzoek is breed en verkennend geweest. Het formuleren van een programma van verbetering ligt hierom niet in de rede. Desalniettemin kunnen uit het bovenstaande ook prioriteiten voor de verdere realisatie van academische vrijheid worden afgeleid.

Literatuurlijst

Van Arensbergen 2013

P. van Arensbergen, L. Hessels en B. van der Meulen, Talent centraal, *Ontwikkeling en selectie van wetenschappers in Nederland*, Rathenau Instituut, SciSa 1330, Den Haag, april 2013.

Van Arensbergen 2014

P. van Arensbergen, Talent Proof: Selection Processes in Research Funding and Careers, Rathenau Instituut, Den Haag 2014.

Arriëns 1970

Th. E. H. Arriëns, Universitaire bestuursorganisatie, N. Samsom nv, Alphen aan den Rijn, 1970.

Awt 2013

Awt, Briefadvies: Eerste observaties uit de 'Balans van de topsectoren', 26 september 2013.

Awt 2014a

Awt, Food for thought, Wetenschap en innovatie in het Verenigd Koninkrijk, april 2014.

Awt 2014b

Awt, advies, Boven het maaiveld, april 2014.

Awti 2014

Awti, advies, Balans van de topsectoren, september 2014.

Awti 2015

Verwevenheid van onderwijs en onderzoek, *eenheid in verscheidenheid*, Den Haag, juni 2015.

Van den Besselaar & Leydesdorff 2007

P. van den Besselaar & L. Leydesdorff, Past performance as predictor of successful grant applications. Den Haag, Rathenau Instituut SciSA rapport 0704, 2007, te raadplegen op <http://www.leydesdorff.net/magw/magw.pdf>

Van den Besselaar & Van Arensbergen 2012

P. van den Besselaar en P. van Arensbergen, Talent selection, and the funding of research, te raadplegen op http://www.vandenbesselaar.net/_pdf/2013%20HEP%20reply.pdf

Van den Besselaar 2013

P. van den Besselaar, More competition, better science, *The predictive validity of grant selection*, in: Translational twists and turns: science as a socio-economic endeavor, *proceedings of STI 2013 Berlin*, 2013, te raadplegen op http://www.vandenbesselaar.net/_pdf/2013%20STI%20vdB.pdf

Van der Burg 2012

W. van der Burg, De onzichtbare kosten van controle- en selectieprocedures, NWO-promotieprojecten op het terrein van Recht & Bestuur als casestudy, NJB 2012, afl. 36, p. 2528-2537.

De Baets 2011

A. de Baets, How free expression and academic freedom differ, University Values, no. 3, januari 2011.

De Baets 2012

A. de Baets, The doctrinal place of the right to academic freedom under the UN covenants on human rights, University Values, no. 5, mei 2012.

De Baets 2014

A. de Baets, Some puzzles of academic freedom (part 1), University Values, juli 2014.

De Baets 2015

A. de Baets, Some puzzles of academic freedom (part 2 and 3), University Values, januari 2015.

Barkhuysen en Claessens 2014

T. Barkhuysen en M. Claessens, Publiekrechtelijke sturing van prestaties in het onderwijs: interveniëren, afspreken en openbaar maken, in: Sturing van prestaties in het onderwijs: afspreken, interveniëren en openbaar, symposiumbundel NVOR (redactie Laemers), 2014.

Beiter 2011

K.D. Beiter, The Doctrinal Place of the Right to Academic Freedom Under the UN Covenants on Human Rights. University Values, no. 4, juli 2011.

Beiter 2013

K.D. Beiter, The Doctrinal Place of the Right to Academic Freedom Under the UN Covenants on Human Rights- a rejoinder to Antoon de Baets, University Values, no. 7, december 2013.

Berlin 1958

I. Berlin, "Two Concepts of Liberty", in: Isaiah Berlin (1969) Four Essays on Liberty. Oxford: Oxford University Press, 1958.

Biesta 2015

G. Biesta, Goed onderwijs, functioneel of disfunctioneel? *Over de school als oefenplaats voor volwassenheid*, in: De echte dingen, *Essays over de kwaliteit van onderwijs*, (red. R.J. In 't Veld) 2015, pp 57-68.

De Boer 2003

H.F. de Boer, Institutionele verandering en professionele autonomie *Een empirisch-verklarende studie naar de doorwerking van de wet 'Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie (MUB)*, 2003.

De Boer, Michiels, Den Ouden en Zoontjens 2013

De Boer, Michiels, Den Ouden en Zoontjens, Anders, of toch niet? Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer Awb-conforme onderwijswetgeving, verkrijgbaar op:
http://assets.budh.nl/open_access/nall/onderzoek-awb-publicatienn.pdf

Boomkens 2008

R. Boomkens, Topkitsch en slow science, *kritiek van de academische rede*, Van Gennep, Amsterdam, 2008.

Craven 1995

M. Craven, The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights: A Perspective on its Development, Clarendon Press, Oxford 1995.

Clevers 2014

Clevers, Laat wetenschap werken, KNAW-jaarrede, gehouden op 26 mei 2014, verkrijgbaar via www.knaw.nl.

Clotz 1998

H.L. Clotz, Hochschule für Holland: die Universität Leiden im Spannungsfeld zwischen Provinz, Stadt und Kirche, 1575-1619, Franz Steiner Verlag, 1998.

Dibbets et. al. 2014

A. Dibbets, A. Buyse en A. Timmer, De juridische gevolgen van ratificatie door Nederland van het Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten Universiteit Utrecht, februari 2014.

Donner 1978

J. Donner 1978, De vrijheid van het bijzonder wetenschappelijk onderwijs, Tjeenk Willink, Zwolle, 1978.

Drenth 2009

P.J.D. Drenth, Ethics, a condition of science, in Emin Kansu, ed. Bilim etigi sempozyumu, (Ankara: Turkiye Bilimler Akademisi, 2009).

Van Drooge e.a. 2013

L. van Drooge, S. de Jong, M. Faber en D. Westerheijden, Twintig jaar onderzoeksevaluatie, Rathenau instituut, 2013
http://www.rathenau.nl/uploads/tx_tferathenau/Twintig_jaar_onderzoeksevaluatie-F_C-Rathenau.pdf

Francot en De Vries 2010

L. Francot en B. de Vries, Adieu von Humboldt? Over domme organisaties en slimme mensen, in: Het universitaire bedrijf, *Over professionalisering van onderzoek, bestuur en beheer*, red. Dorsman en Knegtmans, Verloren, Hilversum 2010, pp. 73-86.

De Groof 2011

J. de Groof, Omtrent de academische vrijheid: het 'Palladium' van de universiteit? In F. Flerackers en R. van Ransbeeck, Recht en onafhankelijkheid. De onafhankelijkheid van de rechtswegenschap, Brussel, Larcier, 2011.

Gutwirth en Christiaens 2015

S. Gutwirth en J. Christiaens, Reageren op problematisch wetenschappelijk gedrag voorbij de moralisering: een ander wetenschapsbeleid is mogelijk! In: Tijdschrift over Cultuur&Criminaliteit, 2015 (5), p. 70-91.

Halfmann en Radder 2013

W. Halfmann en H. Radder, Het academisch manifest, *Van een bezette naar een publieke universiteit*, in: krisis 2013, issue 3.

Hofstee 1950

N.F. Hofstee, Organisatie en bestuur der universiteit: een vergelijking tussen Amerika, Engeland en Nederland, Van Gorcum & Comp., Assen, 1950.

Huizinga 1922

J. Huizinga, Het bestuur der rijksuniversiteiten, in: *De Gids*. Jaargang 86. P.N. van Kampen & zoon, Amsterdam 1922.

Van Holsteijn e.a. 2000

W.G.G.M. van Holsteijn, C.M.A. de Koning & C.A.M. van Leest, 2000, Onderwijsbeleid sinds de jaren '70. Werkdocument bij het advies van de Onderwijsraad "Dereguleren met beleid, studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting, Deel 3: Hoger onderwijs."

Huisman 2011

P.W.A. Huisman, Onderwijsrecht in meervoud, *Over de afweging van individuele en collectieve rechten op onderwijs in een pluriforme samenleving*, Boom Juridische Uitgevers, 2011.

Huisman en De Vijlder 2012

P.W.A. Huisman en F. De Vijlder, De sleutelrol van professionals governance, *Over de reputatieverschillen tussen hbo en wo*, thema hoger onderwijs, 2012, nr. 3.

Jongbloed en Salerno 2003

De Bekostiging van het Universitaire Onderwijs en Onderzoek in Nederland: Modellen, Thema's en Trends, Ben Jongbloed, Carlo Salerno, Achtergrondstudie voor de AWT, december 2003.

Jongbloed 2004

Jongbloed e.a., Bekostigd en niet bekostigd hoger onderwijs: programma's en klanten, achtergrondstudie voor de Onderwijsraad, 2004.

IBO Wetenschappelijk onderzoek 2014

Interdepartementaal beleidsonderzoek, rapport wetenschappelijk onderzoek, bijlage bij Kamerstukken II 2013-2014, 29338, nr. 136.

KNAW 2013a

KNAW, Effecten van universitaire profilering en topsectorenbeleid op de wetenschap in Nederland, *een eerste kritische reflectie*, Amsterdam, januari 2013.

KNAW 2013b

KNAW, Vertrouwen in wetenschap, Amsterdam, mei 2013.

KNAW 2013c

KNAW, Publieke kennisinvesteringen en de waarde van wetenschap, verkenning, Amsterdam, oktober 2013.

KNAW 2015

KNAW, Ruimte voor ongebonden onderzoek, *signalen uit de Nederlandse wetenschap*, Amsterdam, juli 2015.

Koekkoek en Vermeulen 2000

A. K. Koekkoek (red) en B.P. Vermeulen, De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Kluwer 2000.

Van Kolfschooten 1996

F. van Kolfschooten, Valse vooruitgang: bedrog in de Nederlandse wetenschap. Amsterdam: Contact, 1996.

Van Kolfschooten 2012

F. van Kolfschooten, Ontspoorde wetenschap, over fraude, plagiaat en academische mores, De Kring, 2012.

Kwikkers 2012a

P. Kwikkers, Nieuwe HO-bekostiging voorbij aan Grondwet, in: Science guide 15 augustus 2012.

Kwikkers 2012b

P. Kwikkers, Prestatiebekostiging niet pluis', *Science Guide* 29 augustus 2012.

Kwikkers 2012c

P. Kwikkers, De ongrondwettigheid van prestatiebekostiging, in: Expertise, november 2012, nr. 9, p. 4 - 5.

Laemers 2012

M.T.A.B. Laemers, Nieuw facultair onderwijsprogramma: waarom eigenlijk? *Recht der Werkelijkheid* 2012 (33), p. 58-64.

Latour

Bruno Latour, *Science in action, How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Harvard University Press, 1987.

Levelt et. al. 2012

Falende wetenschap: De frauduleuze onderzoekspraktijken van sociaal-psycholoog Diederik Stapel, Eindrapport commissie Levelt, commissie Noort en commissie Drenth, 2012.

Lorenz, 1993

C. Lorenz, Van het universitaire front geen nieuws. Baarn: Ambo, 1993

Lorenz 2008

C. Lorenz, Van homo academicus naar homo economicus, in: *If you're so smart, why aren't you rich*, *universiteit markt & management*, p. 41-66, Boom, Amsterdam, 2008.

Lorenz et. al. 2008

Lorenz et. al., *If you're so smart, then why aren't you rich*, *Universiteit, markt & management*, redactie C. Lorenz, Boom uitgevers, Amsterdam, 2008.

Louw 2011

R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht, Een thematisch commentaar op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*, Leiden university press, 2011.

Louw 2012

R.G. Louw, *Het Nederlands hoger onderwijsrecht*, in: *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, aflevering 1, 2012.

Mentink 2012

D. Mentink, *De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs*, Essay geschreven in het kader van het advies van de Onderwijsraad Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, Den Haag, 2012.

Merton 1942/1973

R.K. Merton, *The normative structure of science*, te raadplegen op http://www.collier.sts.vt.edu/5424/pdfs/merton_1973.pdf

Merton 1968

R.K. Merton, *The Matthew effect in science, the reward and communication systems of science are considered*, in: *science*, 5 januari 1968, vol. 159, no. 3810, pp. 56-63. Te raadplegen op <http://www.garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf>

Michiels en Schlössels 2008

F.C.M.A. Michiels en R.J.N. Schlössels, *Ernstige gebreken in de NWO-subsidieprocedure: tijd voor verandering!* In: *Nederlands juristenblad (NJB)* 2008, 748.

Müller 2015

Th. Müller, *'Ik was echt zorgvuldig'*, *De carrière van een wetenschappelijke fraudeur*, in: *Tijdschrift over Cultuur&Criminaliteit*, 2015 (5), p. 99-114.

Murphy 1963

W. P. Murphy 1963, *Academic Freedom - An Emerging Constitutional Right*, 28 *Law and Contemporary Problems* 447-486 (Summer 1963).

Onderwijsraad 2004

Onderwijsraad advies, *Examinering in het hoger onderwijs*, Den Haag, juli 2004.

Onderwijsraad 2007

Onderwijsraad, *advies Leraarschap is eigenaarschap*, Den Haag, september 2007.

Onderwijsraad 2015

Onderwijsraad, *advies Kwaliteit in het hoger onderwijs*, Den Haag, augustus 2015.

Onderwijsinspectie 2009

Onderwijsinspectie Boekhouder of wakend oog? Verslag van het onderzoek bij examencommissies in het hoger onderwijs over de garantie van het niveau, Utrecht, mei 2009.

Onderwijsinspectie 2013

Onderwijsinspectie rapport, Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs, *een bijdrage aan de evaluatie van het wetstraject versterking besturing*, Utrecht, oktober 2013.

Onderwijsinspectie 2014

Onderwijsinspectie, Toezicht op het stelsel van promoties, eindrapportage over 2013, Utrecht, februari 2014.

Onderwijsinspectie 2015

Onderwijsinspectie rapport, "Verdere versterking", *Onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs*, Utrecht, april 2015.

Pen 2009

M.Pen, Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek: Een empirische studie naar de doorwerking van universitaire prestatie-meetsystemen, Boom uitgevers, 2009.

Popper 1978

K. R. Popper, De groei van kennis, Boom, Meppel/ Amsterdam, 1978 (eerst verschenen 1963).

De Ranitz 1938

C.J. A., de Ranitz, De rechtspositie van de Rijksuniversiteit en van haar elementen, N. Samsom N.V., Alphen aan den Rijn, 1938.

C. de Ru, De strijd over het hoger onderwijs tijdens het ministerie-Kuyper, J.H. Kok nv Kampen, 1953.

Schuyt 2014

C.J.M. Schuyt, Tussen fout en fraude, *Integriteit en oneerlijk gedrag in wetenschappelijk onderzoek*, Leiden university press, 2014.

SEP 2015-2021

Standard evaluation protocol, te verkrijgen op

<https://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/standard-evaluation-protocol-2015-2021>

Van Steen 2013

J. van Steen, Totale Onderzoek Financiering 2011-2017, Rathenau instituut, te raadplegen op

http://www.rathenau.nl/uploads/tx_tferathenau/Totale_Onderzoek_Financiering_20112017.pdf

Tijdink 2014

Joeri K. Tijdink, Reinout Verbeke en Yvo M. Smulders, Publication pressure and scientific misconduct in medical scientists, *Journal of Empirical Research on Human Research Ethics* 2014;9:64-71.

Van der Valk 2008

L.J.M. van der Valk, Bezwaar en beroep in de praktijk van NWO : een empirische verkenning naar de oordeelsprocessen binnen NWO, Boom Juridische Uitgeverij, Den Haag, 2008.

In 't Veld 2015

R. J. In 't Veld, Inleidend essay: Over de echte dingen, in: *De echte dingen, Essays over de kwaliteit van onderwijs*, (red. R.J. In 't Veld) 2015, pp 7-20.

Vermeulen 2003

B.P. Vermeulen, Onderwijskwaliteitsnormen in de democratische rechtsstaat, in: *De rechtstaat als toetsingskader*, BJU 2003, pp. 216-238.

Vermeulen en Huisman 2007

B.P. Vermeulen en P.W.A. Huisman De juridische positie van de leraar in balans. In B.P. Vermeulen & J.J.M. van der Ven (Eds.), *De docent: onderdaan of autoriteit?* (Serie Onderwijsrecht, 27) (pp. 11-73), Sdu, Den Haag, 2007.

Verpaalen 1978

O.A.C. Verpaalen, Beroep tegen examen en tentamen, *art. 40 W.U.B.*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1978.

Versleijen 2007

A. Versleijen (ed.) Dertig jaar publieke onderzoeksfinanciering in Nederland 1975-2005, Den Haag, Rathenau Instituut SciSA rapport 0703.

VSNU 2005

VSNU, Oordelen over rechten, Rapport Commissie Voorbereiding Onderzoeksbeoordeling Rechtsgeleerdheid, oktober 2005.

VSNU 2012

VSNU, Prestaties in perspectief, trendrapportage universiteiten 2000-2020, mei 2012, Den Haag.

Westerman 2008

P.C. Westerman, Normering via doelstelling: zorgplichten. In: P.C. Westerman en A.R. Mackor (red.) *Vormen van (de?)regulering*, Boom Juridische Uitgevers, 2008, pp 51-72.

Westerman 2014

P.C. Westerman , Doelregelgeving en democratie in: *Recht in geding*, red. Groenhuijsen e.a., Boom Juridische Uitgevers, 2014, pp. 125-134.

Wolswinkel 2013

C.J. Wolswinkel, De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten. Op zoek naar algemene regels van verdelingsrecht, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.

Zoontjens 1993

P.J.J. Zoontjens, Vrijheid van wetenschap: Juridische beschouwingen over wetenschapsbeleid en hoger onderwijs (Centrum voor Wetgevingsvraagstukken / Schoordijk Instituut), (dissertatie) Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.

Zoontjens 2003

P. J. J. Zoontjens, Het beweeglijke recht op onderwijs. Op zoek naar ankerpunten in een permanente ontwikkeling. (CvW-reeks). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2003.

Zoontjens 2014

P.J.J. Zoontjens, Prestatiebekostiging in het hoger onderwijs, *Ars Aequi*, 2014 (nr. 1), pp. 64-67, te downloaden op:
<http://www.arsaequi.nl/data/downloadables/download/file/AA20140066.pdf>.

Belangrijkste geraadpleegde wetgeving

Organiek besluit, Kb van 2 augustus 1815, no. 14, *Staatscourant* 12/13 okt 1815, no. 242/243, gepubliceerd in *Jaarboek 1815*, Martinus Stuart, p. 216 e.v.

Wet op het Hooger Onderwijs van 28 april 1876, *Stb.* 1876, nr. 102

Wet op het wetenschappelijk onderwijs, *Stb.* 1960, 559

Wet van 30 september 1970 (Wet universitaire bestuursvorming), *Stb.* 1970, nr. 494

Wet van 25 september 1985, houdende herziening regeling van het wetenschappelijk onderwijs, *Stb.* 1985, nr. 562

Wet van 8 oktober 1992, houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

Wet van 27 februari 1997 op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie), *Stb.* 1997, 117

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten (versterking besturing), *Stb.* 2010, 119

Wet van 4 december 2013 tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de versterking van de kwaliteitswaarborgen voor het hoger onderwijs en wijziging van verschillende onderwijswetten in verband met de introductie onderscheidenlijk verbreding van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister en in verband met aanpassingen in de regelgeving betreffende het basisregister onderwijs en het persoonsgebonden nummer (Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs), *Stb.* 2013, 558

Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, New York, 10 december 2008, *Tractatenblad* 2010, nr. 15.

Publicatieblad van de Europese Unie, C 303, 14 december 2007, toelichting bij artikel 13, C 303/22

Publicatieblad van de Europese Unie, C 303, 14 december 2007, toelichting bij artikel 51, C 303/32

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1868/69, 125, nrs. 1-3
Kamerstukken II 1951/52, 2597, nr. 3
Kamerstukken II 1968/69, 10194 nr. 2
Kamerstukken II 1969/70, 10636, nr. 2
Kamerstukken II 1975/76, 13744
Kamerstukken II 1975/76, 13932, nr. 3, p. 12
Kamerstukken II 1978/79, 15515, nrs. 1-2
Kamerstukken II 1980/81, 16802, nrs. 3-4
Kamerstukken II 1985/86, 19253, nrs. 1-2
Kamerstukken II 1990/91, 21073, nr. 17
Kamerstukken II 1995/96, 24646, nr. 3
Kamerstukken II 2000/01, 27920, nr. 3
Kamerstukken II 2005/06, 30588, nr. 3
Kamerstukken II 2009/10, 32396, nr. 1-2 en 3
Kamerstukken II 2010/11, 32550 1-I
Kamerstukken II 2010/11, 32389, nr. 3
Kamerstukken II 2010/11, 31288, nr. 163 en bijbehorende bijlagen en 167
Kamerstukken II 2011/12, 31288, nr. 246
Kamerstukken II 2011/12, 32396, nr. 9
Kamerstukken II 2012/13, 32369, nr. 13
Kamerstukken II 2012/13, 31554, nr. 4
Kamerstukken II 2013/14, 29338, nr. 132
Kamerstukken II 2013/14, 32210, nr. 24
Kamerstukken II 2014/15, 29338, nr. 141
Kamerstukken II 2014/15, 31288, nr. 419
Kamerstukken II 2014/15, 31288 nr. 471

Bijlage bij Kamerstukken II 31288, nr. 41 (Kwaliteit en Bekostiging hoger onderwijs).
Bijlage bij Kamerstukken II 31288, nr. 96 (Differentiëren in drievoud)
Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29338, nr. 141 (Wetenschapsvisie 2025)
Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 31288, nr. 113 (Veel ruimte, weinig rekenschap)
Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31288, nr. 246 (Hoofdlijnenakkoord)
Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15 31288, , nr. 471 (Stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0)
Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 32210, nr. 24 (Evaluatie Accreditatiestelsel Nederland 2011-2013)
Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 32210, nr. 24 (De kwaliteit van het Nederlandse accreditatiestelsel hoger onderwijs)
Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 32210, nr. 24 (Kwaliteitsbewaking hoger onderwijs Nederland en Vlaanderen vervolgonderzoek 2013)

Jurisprudentie

EHRM

EHRM, Grote Kamer, uitspraak van 25 augustus 1998, Hertel t. Zwitserland, zaak nr. 59/1997/843/1049
EHRM, Grote Kamer, uitspraak van 28 oktober 1999, Wille t. Liechtenstein, zaak nr. 28396/95

EHRM, derde Kamer, uitspraak van 15 februari 2007, definitief op 15 mei 2007, Boldea t. Roemenië, zaak nr. 19997/02

EHRM, tweede Kamer, uitspraak van 23 juni 2009, Sorguc t. Turkije, zaak nr. nummer 17089/03

EHRM, tweede Kamer, uitspraak van 20 Oktober 2009, Lombardi Vallauri t. Italië, zaak nr. 39128/05

EHRM, tweede Kamer, uitspraak van 8 juni 2010, Sapan t. Turkije, nr. 44102/04

EHRM, vijfde Kamer, uitspraak van 7 juni 2011, Bruno Gollnisch t. Frankrijk, zaak nr. 48135/08

EHRM, tweede Kamer, uitspraak van 27 mei 2014, Mustafa Erdoğan en anderen tegen Turkije zaak nrs. 346/04 en 39779/04

EHRM, vierde Kamer, uitspraak van 13 januari 2015, definitief geworden op 1 juni 2015, Rubins t. Letland, zaak nr. 79040/12

ABRvS

ABRvS 26 mei 2000, AB 2000, 365

ABRvS 25 juli 2001, AB 2002, 347, m. nt. Vermeulen

ABRvS 13 maart 2002, AB 2002, 348, m.nt. Vermeulen

ABRvS 15 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV5088

ABRvS 22 januari 2007, LJN: AZ7882

ABRvS 7 februari 2007 ECLI:NL:RVS:2007:AZ7984, AB 2008/86, m. nt. Verheij

ABRvS 2 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4195

ABRvS 23 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8348

ABRvS 23 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8349

ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3950 AB 2009, 222, m.nt. W. den Ouden en J.M.J. van Rijn van Alkemade

ABRvS 16 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7744

ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2278

ABRvS 14 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3051 (AB 2013/121 met annotatie door A. Drahmman)

ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1246

ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9763

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3394, (Conclusie A-G Widdershoven 23 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2260)

CRvB

CRvB 26 juli 2012, LJN: BX2797, JB 2012, 215 m. nt. R.J.N. Schlössels

Gerechtshoven

Gerechtshof Amsterdam 18 juni 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:2913.

Rechtbanken

Rb. 's-Hertogenbosch 3 december 2007, ECLI:NL:RBSHE:2007:BC0319

Rb. Arnhem 21 januari 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BC2707, AB 2008, 46 met annotatie door F.C.M.A. Michiels, JB 2008/51 met annotatie door R.J.N. Schlössels

Rb. Arnhem 23 juni 2009, ECLI:NL:RBARN:2009:BJ2689, JB 2009/190 met annotatie door R.J.N. Schlössels, AB 2009, 307 met annotatie door F.C.M.A. Michiels

Rb. Arnhem, 18 juli 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BD7578

Rb. Arnhem 23 september 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN8190

Rb. Arnhem 19 april 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:BW7279

Rb. Oost-Brabant 27 februari, 2015 ECLI:NL:RBOBR:2015:993
 Rb. Arnhem 21 januari 2008, ECLI:NL:RBARN:2008:BC2707, AB 2008, 46 met annotatie door F.C.M.A. Michiels, JB 2008/51 met annotatie door R.J.N. Schlössels
 Rb. Arnhem 23 juni 2009, ECLI:NL:RBARN:2009:BJ2689, JB 2009/190 met annotatie door R.J.N. Schlössels, AB 2009, 307 met annotatie door F.C.M.A. Michiels
 Rb Noord-Holland 20 september 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:8527
 Rb. Midden-Nederland 11 juli 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:2915
 Rb. Den Haag 13 februari 2014, zaaknummer SGR 13/4015, ECLI:NL:RBDHA:2014:1707
 Rb. Den Haag van 23 oktober 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:13002
 Rb. Oost-Brabant 27 februari 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:993

Overige rechtsbronnen

Recommendation concerning the Status of Higher-Education Teaching Personnel, 11 November 1997, verkrijgbaar op
http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13144&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

CESCR General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13), Adopted at the Twenty-first Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 8 December 1999 (Contained in Document E/C.12/1999/10), te vinden op
<http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html>.

CESCR General Comment No. 21: Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a)), Adopted at the Forty-third Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 20 november 2009 (Contained in Document E/C.12/GC/21),
<http://www.refworld.org/docid/4ed35bae2.html>

Recommendation No. R (2000) 8 of the Committee of Ministers to member states on the research mission of universities, Adopted by the Committee of Ministers on 30 March 2000, at the 705th meeting of the Ministers' Deputies,
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=346819&>.

Recommendation CM/AS(2007)1762 of the Committee of Ministers to member States on academic freedom and university autonomy (adopted by the Committee of Ministers on 26 September 2007 at the 1005th meeting of the Ministers' Deputies)
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188647&Site=CM>.

Recommendation CM/Rec(2012)7 of the Committee of Ministers to member States on the responsibility of public authorities for academic freedom and institutional autonomy (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2012 at the 1146th meeting of the Ministers' Deputies), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1954741&Site=CM>.

Geraadpleegde websites

<http://www.voxweb.nl/alleen-prof-mag-promotie-doen/>
<http://www.dejongeakademie.nl/nl/nieuws/bezwaren-rondom-het-ius-promovendi-promotierecht>
<http://www.ivir.nl/medewerkers/kabel.html>
https://www.knaw.nl/shared/resources/instituten/bestanden/Klachtenregeling_Wetenschappelijke_Integriteit_KNAW.pdf

<http://strasbourgobservers.com/2015/04/13/rubins-v-latvia-does-article-10-echr-protect-blackmailers/>
<http://strasbourgobservers.com/2015/04/14/response-to-comment-on-rubins-v-latvia-adjudication-is-not-erroneous-at-all/>
<http://www.scienceintransition.nl>
<http://newuni.nl>
<https://verontrust.wordpress.com/about/>
<https://verontrust.wordpress.com/2012/06/11/manifest/>
<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/03/28/bestuurlijke-crisis-bij-de-vrije-universiteit/>
 Zie ook http://issuu.com/advalvas/docs/advalvas_60_12/1, p. 27 en 28.
<http://www.foliaweb.nl/wp-content/uploads/2015/02/Eisen-van-de-Nieuwe-Universiteit.pdf>,
<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/02/23/bunghuis-bezetters-niet-akkoord-met-voorstel-universiteit/>
<http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3949115/2015/04/11/Studentenbezetting-Maagdenhuis-ten-einde.dhtml>
<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/02/25/studentenmars-voor-meer-inspraak-op-universiteit-trekt-duizend-man/>
<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/11/ontruiming-maagdenhuis-is-begonnen/>
<http://www.nrc.nl/opinie/2015/04/13/had-gewoon-even-gewacht-zeggen-uva-hoogleraren-en-docenten/>
<http://www.uva.nl/nieuws-agenda/nieuws/uva-nieuws/content/nieuwsberichten/2015/04/voorzitter-college-van-bestuur-universiteit-van-amsterdam-biedt-ontslag-aan.html>
https://www.sp.nl/sites/default/files/nieuweuniversiteit_def.pdf.
[http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_\(2014\).pdf](http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_(2014).pdf)
<https://www.knaw.nl/nl/thematisch/ethiek/landelijk-orgaan-wetenschappelijke-integriteit-lowi>.
<https://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/standard-evaluation-protocol-2015-2021>.
<https://www.knaw.nl/nl/thematisch/ethiek/landelijk-orgaan-wetenschappelijke-integriteit-lowi>
<https://www.knaw.nl/shared/resources/thematisch/bestanden/reglementlowi.pdf>
https://www.knaw.nl/shared/resources/thematisch/bestanden/LOWI_werkwijze_publicatievorm.pdf
http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Landelijk_Model_Klachtenregeling_Wetenschappelijke_Integriteit_Universiteit_X.pdf
<http://vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Schema%20integriteitsbeleid%20Nederlandse%20universiteiten.pdf>
<http://frankvankolfschooten.nl/wordpress/?p=775>
<http://www.foliaweb.nl/wetenschap/promotie-vu-afgeblazen-vanwege-onregelmatigheden-proefschrift/>
<http://www.math.leidenuniv.nl/~gill/Onregelmatigheden190614.pdf>
http://static1.volkskrant.nl/static/asset/2014/2013_Beschuldiging_van_plagiaat_3381.pdf
<http://www.vsnu.nl/files/documenten/Wetenschapp.integriteit/2015%20VU%20Plagiaat%20ongegronde%202.pdf>
<http://www.lowi.nl/nl/bestanden/LOWIadvies2015nr2.pdf>
<http://www.nrc.nl/nieuws/2014/01/07/vier-voorbeelden-van-het-zelfplagiaat-van-toeconoom-nijkamp/>

<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5288/Onderwijs/article/detail/3573858/2014/01/08/Onderzoek-60-procent-publicaties-VU-econoom-bevat-zelfplagiat.dhtml>
<http://www.nrc.nl/nieuws/2014/01/07/vu-onderzoekt-alle-publicaties-van-topeconoom-nijkamp-na-zelfplagiat/>
<http://www.foliaweb.nl/wetenschap/oud-uva-decaan-en-rector-leidt-onderzoek-nijkamp/>
<http://www.advalvas.vu.nl/achtergrond/de-terreur-van-het-internet>
<http://www.nrc.nl/nieuws/2014/01/15/vu-econoom-weerspreekt-beschuldigingen-zelfplagiat/>
http://www.knaw.nl/shared/resources/adviezen/bestanden/instellingsbesluit_commissie_citeren.pdf
<http://www.advalvas.vu.nl/sites/default/files/dossiers/Steunbetuiging%20Peter%20Nijkamp.pdf>
http://www.vu.nl/nl/Images/20150211%20Rapport%20cie%20Zwemmer%20-%20def%20-%20ter%20publicatie%20C%20zonder%20bijlagen%20-%20Adobe%20Acrobat%20Pro_tcm9-432135.pdf
<http://www.advalvas.vu.nl/nieuws/commissie-kraakt-nijkamp-vu-vindt-dat-te-hard>
<http://advalvas.vu.nl/sites/default/files/dossiers/Peter%20Nijkamp%20uitgebreide%20verantwoording%20rapport%20Zwemmer%2017%20maart%202015.pdf>
<http://www.nrc.nl/nieuws/2014/06/20/vu-gaat-onderzoeken-of-er-fraude-is-gepleegd-bij-werk-karima-kourtit/>
[http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2014/juni/20/vu-doet-opnieuw-onderzoek-naar-econome-karima-kour-1390263,](http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2014/juni/20/vu-doet-opnieuw-onderzoek-naar-econome-karima-kour-1390263)
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5288/Onderwijs/article/detail/3675917/2014/06/20/Nieuw-onderzoek-naar-werk-omstreden-VU-promovenda.dhtml>
<http://www.advalvas.vu.nl/sites/default/files/dossiers/Toespraak%20ter%20gelegenheid%20van%20de%20439ste%20Dies%20Natalis%20van%20de%20Universiteit%20Leiden%20prof.%20C.%20Stolker.pdf>
<http://www.dub.uu.nl/artikel/nieuws/integriteitsbeoordelaar-schuyt-haalt-uit-naar-vu.html>
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/5288/Onderwijs/article/detail/3572791/2014/01/07/VU-verzweeg-maandenlang-plagiaatzaak-bij-economie.dhtml>
<http://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=23>
<http://www.vereniginghogescholen.nl/documenten/arbeidsvoorwaarden-1/835-convenant-actieplan-leerkracht-getekende-versie-1/file>
http://www.aob.nl/doc/wetsvoorstel_zeggenschap_leraar.pdf
<http://www.mboraad.nl/media/uploads/thema/goed%20bestuur/professioneel%20statuut%20ovk%20getekend.pdf>
http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDMQFjACahUKEwiGj-y1r5HHAhWkKtsKHRk7BCc&url=http%3A%2F%2Fdspace.library.uu.nl%2Fbitstream%2Fhandle%2F1874%2F308640%2FOnderzoeksrapport_SIM.pdf%3Fsequence%3D1&ei=prTBVYakBKTv7AaZ9pC4Ag&usg=AFQjCNEFLvi7V_XMGWWNwjk75cNSYsjj_w&sig2=Ncy5eVgeatQ6Cm33cuD71Q&bvm=bv.99261572,d.ZGU&cad=rja
http://www.esl.eur.nl/onderzoek/oude_paginas/facultair_beleid/notities_faculteit_der_rechtsgeleerdheid/bewaking_kwaliteit_juridisch_onderzoek/
<http://www.nwo.nl/actueel/nieuws/2013/nwo-koppelt-wetenschap-aan-topsectoren.html>
<http://www.scienceintransition.nl/over-science-in-transition/initiatiefnemers>
<http://www.scienceintransition.nl/over-science-in-transition/position-paper>

<http://www.vsnu.nl/nieuws/nieuwsbericht/133-wetenschapsorganisaties-presenteren-nieuw-evaluatieprotocol-voor-onderzoek.html>
<http://www.volkskrant.nl/wetenschap/wetenschapsselectie-van-de-nwo-is-ontmoedigende-farce~a3741402/>
http://www.dub.uu.nl/sites/default/files/attachments/968/position_paper_sit.pdf
<http://www.dub.uu.nl/artikel/achtergrond/wetenschap-werkt-niet-zoals-moet.html>
<http://www.hogeronderwijs.nu/2013/11/perverse-prikkel-promotiebonus-valt-mee/>
<http://www.nwo.nl/over-nwo/voorlichting/jaarverslag/jaarverslag+2014/talent+en+vrij+onderzoek>
<http://erc.europa.eu/funding-and-grants/funding-schemes>
http://www.esl.eur.nl/fileadmin/ASSETS/frg/onderwijs/pdfkarin/VSNU_Oordelen_over_rechten_2005.pdf
<http://www.nwo.nl/financiering/hoe-werkt-dat/Peer+review+door+referenten>
http://www.vsnu.nl/nl_NL/gf_bekosting.html en
[http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Financiën/Rapport%20Uitkomsten%20fietenonderzoek%20matchingbehoefte%20op%20\(europese\)%20onderz....pdf](http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Financiën/Rapport%20Uitkomsten%20fietenonderzoek%20matchingbehoefte%20op%20(europese)%20onderz....pdf)
<http://www.zonmw.nl/nl/over-zonmw/over-zonmw/>
<https://www.knaw.nl/nl/de-knaw/taken>
<http://www.rathenau.nl/nc/web-specials/de-nederlandse-wetenschap/organisaties/universiteiten-en-umcs.html>
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71247ned&D1=0&D2=0&D3=a&D4=a&HDR=T,G2&STB=G1,G3&CHARTTYPE=3&VW=T>
<http://www.nwo.nl>
<http://www.nwo.nl/financiering/financieringsvormen>
http://www.rechten.vu.nl/nl/Images/Jaarverslag%20Examencie%20RCH%202013-2014_tcm22-382505.pdf
<https://nestor.rug.nl/bbcswebdav/institution/Rechtsgeleerdheid/Trinicom/Regelingen/2013-2014/examenreglement%202013-2014.pdf>
http://www.hobson.nl/uploads/weblog/documenten/ams_13_3318_rb_amsterdam_eur_vv_intrekking_aanwijzing_examinator.pdf
<http://www.vereniginghogescholen.nl/component/content/article/22/1334> en
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:RmXpLdoSVkCJ:www.vereniginghogescholen.nl/publicaties-en-verenigingsafspraken/jaarcongressen-studiedagen-en-bijeenkomsten-vereniging-hogescholen-1/studiedagen-en-bijeenkomsten-vereniging-hogescholen-1/studiemiddag-rapporten-expertgroepen-bke-ske-en-protocol-praktisch-bekeken-19-juni-2014-1/2071-cursus-basis-kwalificatie-examinering-petra-bouw/file+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=nl&client=safari>
http://www.hobson.nl/uploads/formulierwizard/hobson_special_kwalliteitszorg_ho_op_de_rails_of_ontspoord.pdf
<https://www.nvao.net/system/files/pdf/Samenwerkingsprotocol%20NVAO-Inspectie%202014.pdf>
<http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2014/toezichtkader-hoger-onderwijs-2014.pdf>
http://www.hobson.nl/uploads/medewerkers/20120501_co_fh_th_ma_2012_2_16_20_d_oelmatigheid_in_het_hoger_onderwijs_van_tombola_naar_transparantie.pdf
http://www.rijksbegroting.nl/2014/voorbereiding/begroting,kst186630_9.html
 NWO jaarverslag 2014
http://www.vsnu.nl/nl_NL/f_c_prijs_per_student.html
http://www.nvao.net/page/downloads/Historie_NVAO.pdf
<http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderwijs/Accreditatie%202017.pdf>

Zaakregister

Academische Senaat	12, 13, 90-93, 95-98, 108, 116, 248, 249, 251, 265
academische vrijheid	
– als grondrecht	55-84
– als beginsel	85-118
– en wetenschappelijk onderwijs	118- 169
– en wetenschappelijk onderzoek	169-226
– en wetenschappelijke integriteit	226-245
accreditatie	13, 14, 119, 121, 122, 124, 125, 126, 134-139, 141-154, 164-167, 177, 252-254, 266, 267
arbeidsrecht	11, 55, 58, 80, 81, 82, 84, 107, 230, 237, 240, 246, 247
auteursrecht	9, 10, 54, 57, 66, 70, 71, 74, 82, 83, 118, 245, 246, 264
Awti	186, 187, 2155
bekostiging	13, 14, 15, 38-40, 47-50, 93, 94, 119-122, 125, 127-133, 138, 139, 147, 148, 164, 165, 167, 171-176, 179, 181, 199, 200, 202, 203, 215, 218, 219, 221, 252, 253, 255-257
college van curatoren	12, 13, 90-93, 95, 97, 108, 116, 249, 251
college van bestuur	12, 13, 15, 97-99, 101-109, 112, 113, 115-117, 124, 125, 130, 133, 152, 157, 166-168, 175-180, 206, 220, 230, 231, 234, 28, 249-251, 253, 254, 256, 257, 265, 266
college van decanen	99, 100, 105, 106, 107, 112
college voor promoties	105, 106, 110
decaan	16, 101-106, 109, 123, 124, 175, 176, 179, 220, 234, 257, 265
democratisering	97, 99, 100, 112-114, 117, 250, 251
EHRM	9, 59-66, 69, 82, 264

examencommissie	13-15, 39, 94, 100, 104, 119, 123, 124, 126, 150, 152, 154, 155-164, 166, 167, 252, 254, 255, 266
examinator	14, 15, 104, 124, 126, 155-164, 167, 254, 255, 266
faculteit	12-16, 62, 65, 81, 91-94, 96-107, 109, 113, 116, 123-125, 127, 131-134, 151, 152, 155, 157, 161, 162, 165, 167, 168, 172, 174-177, 179, 180, 201, 202, 204, 206, 213, 220, 22, 248-251, 253, 254, 256-258, 265
geldstroom	
eerste geldstroom	15-18, 40, 128, 169, 171-174, 179, 181, 182, 200-202, 206-208, 213, 215, 217-221, 223, 224, 240, 255, 256, 258, 260, 26, 266
tweede geldstroom	15-18, 40, 128, 169, 171-174, 179, 181, 188, 200, 201, 205, 207, 208, 213, 214, 215, 217-221, 223-225, 233, 240, 255, 256, 258, 260, 261, 266
derde geldstroom	169, 256
hoogleraar	11-13, 15, 19, 50, 55, 62, 64, 80-82, 84, 85, 88, 90, 92, 95-100, 103, 105-107, 109, 110, 116, 123, 126, 133, 155, 158, 167, 176, 180, 201, 220, 247, 249, 250, 256, 257, 265
Inspectie van het onderwijs	125, 126, 142, 144
ius examinandi	11, 14, 88, 91, 94, 110, 119, 154, 160, 248, 254, 265
ius promovendi	11, 88, 110, 248, 265
IVESCR	10, 56, 70, 72-77, 83, 246, 264, 265
KNAW	15, 169-171, 177, 178, 180, 181, 182, 187, 200, 204, 215, 217, 220, 229, 230, 232, 235, 238, 255, 257
Kwaliteitszorg	13-16, 38, 39, 49, 119, 122-126, 134-138, 145, 150, 151, 154, 164, 165, 175, 179-181, 200, 202-204, 218, 219-222, 252, 253, 255-257, 266
LOWI	19, 229-231, 234, 239, 240, 243, 244, 262, 263

Minister van OCW	16, 114, 115, 122, 125, 127, 130, 133, 136, 138, 144, 151, 164, 179, 220, 258, 265
medezeggenschap	86, 101-103, 105, 108, 109, 114, 115, 117, 150, 152, 175, 176, 251, 252
Modernisering universitaire bestuursorganisatie	86, 97, 101, 249
Onderwijsraad	134, 145, 151, 152, 156, 271, 273
onderzoeksvisitatie	15, 146, 153, 200, 218, 257, 267
opleidingscommissie	115, 123, 126, 150, 152
opleidingsbestuur	14, 113, 114, 116, 121, 150, 154, 242
peer review	143, 152, 153, 165, 232, 233, 243, 259, 264
Raad van Toezicht	12, 103, 122, 123, 125, 150, 152, 175, 176, 249
rector magnificus	93, 95, 96, 105, 109, 112, 113, 115, 168, 265
NWO	13, 15-18, 37, 40, 46, 49, 85, 86, 96, 99-101, 104, 106, 108, 109, 114, 115, 136, 144, 169, 171, 177, 178, 180-201, 204, 207, 208, 210-214, 217, 218, 220, 222-224, 229, 230, 233, 251, 255, 257, 259-261, 265, 267
NVAO	120, 121, 124-126, 134-144, 146-149, 151-154, 164, 166, 177, 254, 266
SEP	16, 177, 178, 181, 205, 206, 220, 222, 229, 257
VSNU	129, 135, 144, 150, 177, 178, 180, 200, 202, 204, 220, 228-231, 233, 257
wetenschappelijke integriteit	8, 18, 19, 20, 39, 178, 226-244, 262, 263
wetenschapsfraude	8, 19, 20, 227, 231, 236-244, 262, 263